



Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica



Materiali di discussione

\\ 580 \\

Coerenza dei modelli di regolamentazione dei servizi socio-sanitari nell'esperienza della 328/00 e delle riforme costituzionali

di

Paolo Bosi¹
Maria Cecilia Guerra²
Paolo Silvestri³

Aprile 2008

Università di Modena e Reggio Emilia
Dipartimento di Economia Politica e
CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Via Berengraio, 51
41100 Modena, Italy

- ¹ e-mail: paolo.bosi@unimore.it
² e-mail: mariacecilia.guerra@unimore.it
³ e-mail: paolo.silvestri@unimore.it



Indice

Introduzione

1. Decentramento amministrativo e concorrenza nell'offerta dei servizi alla persona: la lezione che emerge dalla letteratura economica

- 1.1. Introduzione
- 1.2. La crisi del modello di offerta con integrazione verticale fra finanziamento e produzione
- 1.3. Il decentramento amministrativo come risposta alla crisi del modello verticalmente integrato
- 1.4. Il coinvolgimento del settore privato nell'offerta dei servizi
 - 1.4.1. Il modello del *contracting out*
 - 1.4.2. Il modello dei quasi mercati
 - 1.4.3. Accreditemento e incentivi nell'offerta dei servizi pubblici
- 1.5. Alcune considerazioni finali

2. Un quadro dell'offerta e della spesa dei servizi alla persona in Italia

- 2.1. Introduzione
- 2.2. I servizi ai minori: asili nido
- 2.3. I servizi per gli anziani
- 2.4. La spesa sociale complessiva dei comuni
- 2.5. Le indicazioni che emergono dall'analisi

3. Il finanziamento dell'assistenza come prerequisito dell'organizzazione dei servizi sociali in un contesto federale post Titolo V

- 3.1. Decentramento e concorrenza: *trade-off*, complementarità o indipendenza?
- 3.2. Novità istituzionali nel processo amministrativo nei servizi alla persona: dimensione efficiente di governo, integrazione socio-sanitaria, esternalizzazione
- 3.3. Le condizioni ottimali di offerta e finanziamento: un quadro normativo
- 3.4. Modelli teorici di finanziamento dei servizi sociali nel contesto istituzionale delineato, rispettivamente, dalla L.328/00 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione
- 3.5. Meccanismi di finanziamento e incentivi all'efficienza/efficacia amministrativa
- 3.6. La compartecipazione del beneficiario al costo del servizio

Introduzione¹

Lo scopo di questa ricerca è di fornire un contributo alla comprensione delle possibilità di applicazione di efficaci tecniche di regolamentazione nell'area dei servizi alla persona, in primo luogo servizi socio-sanitari, alla luce delle esperienze di esternalizzazione/privatizzazione in atto nel nostro paese a partire dall'inizio degli anni '90, tenendo conto dell'evoluzione istituzionale che ha trovato nella L. 328/00 e nella riforma costituzionale del Titolo V alcuni momenti decisivi.

In questo contesto istituzionale, il problema della regolamentazione dei servizi non riguarda soltanto, né principalmente, la relazione fra l'autorità pubblica e i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'offerta, ma coinvolge in profondità le relazioni esistenti fra livelli di governo.

La ricerca prende le mosse dalla lezione che si può trarre dalla letteratura economica sull'esternalizzazione e regolamentazione dei servizi alla persona, finalizzate ad una loro offerta efficiente. Si mette in evidenza come le peculiarità di questi servizi, che hanno caratteri di bene privato con forti connotazioni di *experience good* e richiedono un'elevata capacità di adattamento alla domanda, da realizzare con flessibilità, rendano difficile il corretto funzionamento dei meccanismi tradizionali di regolamentazione, specialmente perché la loro qualità è difficile da definire ex ante e da monitorare correttamente.

Ripercorrendo l'evoluzione dei diversi modelli di amministrazione pubblica via via prospettati dalla letteratura, quello burocratico tradizionale, quello favorevole all'adozione di logiche manageriali e di politiche di esternalizzazione noto come "*new public management*", quello, più recente, che enfatizza la *partnership* pubblico privato, si enfatizza la necessità di individuare, in ciascuna delle soluzioni prospettate, quali siano i soggetti che restano in definitiva responsabili dell'adeguatezza dell'offerta di tali servizi nei confronti della cittadinanza. Ciò porta a sottolineare l'importanza di soluzioni che vedano comunque un ruolo molto esteso, anche se rinnovato, dell'intervento pubblico, e nell'ambito del processo dinamico, ma incerto, di decentramento amministrativo, un ruolo cruciale di presidio da parte dell'autorità centrale.

La ricerca sposta quindi l'attenzione sulla realtà istituzionale del nostro paese. La consapevolezza dell'effettiva capacità di offerta e amministrativa

¹ Gli autori ringraziano Valentina Riegel per il lavoro di indagine sulle esperienze regionali, in particolare della Regione Campania, che hanno fornito utili elementi informativi a supporto delle valutazioni espresse in questa ricerca.

delle istituzioni esistenti rappresenta infatti un momento imprescindibile per una valutazione ponderata delle possibilità operative di processi di regolamentazione e di esternalizzazione.

Alla luce di questa esplorazione emerge un quadro che non può essere considerato positivamente. Si segnalano infatti carenze informative vistose sul piano della rilevazione sia dell'offerta che della spesa.

Il quadro fornito dall'Istat sullo stato dell'*offerta* è assolutamente insufficiente. Nel settore degli asili nido ci si affida alle rilevazioni dell'Istituto degli Innocenti, che hanno comunque carenze e debolezze. Le rilevazioni relative ai presidi per non autosufficienti sono incomplete. Manca un chiaro inventario delle Ipab.

Sul piano della *spesa* la prima rilevazione è uscita nel 2005 ed è relativa al 2003. Essa rappresenta un passo avanti significativo, ma soffre di limiti molto gravi (ad esempio, le Ipab non sono oggetto di rilevazione). E' implausibile che questi dati, posto che siano resi disponibili con continuità, possano essere utilizzati come base seria per il calcolo di costi standard.

L'obiettivo della terza parte della ricerca è di valutare, ancora con riferimento specifico al contesto italiano, alla luce del processo messo in atto dalla L.328/00 e della riforma del Titolo V, quali siano gli aspetti problematici principali che ostacolano o favoriscono la realizzazione di una soddisfacente performance dell'attività di offerta dei servizi sociali.

In una prospettiva di carattere normativo, ci si chiede in che misura il disegno del sistema di finanziamento dei servizi sociali, nel contesto federale attualmente in vigore, possa contribuire a rendere più spedita la realizzazione dell'obiettivo sopra indicato.

L'analisi attinge a valutazioni che in parte sono desunte dalle recenti esperienze regionali e ad esperienze maturate in altri paesi. Sotto questo profilo l'indagine è ancora in corso e pertanto i giudizi qui avanzati sono passibili di correzioni e rettifiche alla luce di eventuali nuove evidenze. L'attenzione e le esemplificazioni sono principalmente concentrate sui servizi riguardanti gli *anziani non autosufficienti* e quindi i programmi di assistenza domiciliare e di ricovero in strutture protette, sia a carattere sanitario o semplicemente assistenziale. Molte delle considerazioni svolte dovrebbero però mantenere la loro validità anche con riferimento ad altri servizi (infanzia, educazioni primaria, handicap).

Dalle riflessioni proposte emerge che l'attuale assetto istituzionale è ancora molto lontano dal favorire l'evolversi di un assetto efficiente di offerta dei servizi sociali. Le recenti riforme costituzionali hanno semmai reso più difficile il compito dell'amministrazione. In questa prospettiva sembra che più che l'attenzione al ruolo di supporto che possa derivare dall'integrazione tra

attività pubbliche e private sia prioritaria un'attenzione ai problemi di disegno degli assetti istituzionali pubblici.

I meccanismi del finanziamento, visto nell'articolazione Stato/Regioni, Regioni Enti locale e altri soggetti partecipanti al processo produttivo, devono essere , a differenza di quanto accaduto in occasione delle grandi stagioni di riforma passate (Bassanini, 328/00, Riforma del titolo V) elemento sostanziale nel ridisegno delle istituzioni, anche perché, come si argomenta, possono essere utilizzati in funzione di condizionamento e sostegno di un quadro complessivo rispettoso delle autonomia decisionali degli enti decentrati, ma caratterizzato da connotati di uniformità “essenziale”.

Parte prima

Decentramento amministrativo e concorrenza nell'offerta dei servizi alla persona: la lezione che emerge dalla letteratura economica

1.1. Introduzione

L'obiettivo di questa prima parte del lavoro è di sintetizzare i risultati principali della ricerca in tema di offerta efficiente dei servizi alla persona, come emergono dalla letteratura più recente relativa sia al decentramento amministrativo sia al coinvolgimento del settore privato nell'offerta.

Si mettono in luce le peculiarità di questi servizi rispetto a quelli tradizionali caratterizzati da monopolio naturale (*grandi public utilities*), evidenziando come nelle caratteristiche di multidimensionalità del prodotto, difficoltà di misurazione della performance e molteplicità dei “principali” risiedano le fonti principali delle difficoltà ad applicare a questo ambito i criteri che la teoria delle privatizzazioni ha elaborato nel corso dell'ultimo ventennio.

Si sottolineano come fattori di assoluto rilievo la modificazione della visione ottimistica che ha caratterizzato la letteratura teorica dei vantaggi delle esternalizzazioni e il graduale rafforzamento di soluzioni che vedono comunque un ruolo molto esteso anche se rinnovato dell'intervento pubblico. Si enfatizza in particolare la necessità di individuare, in ciascuno delle ipotesi discusse, quale sia la catena dell'*accountability*, quali siano cioè i soggetti che restano in definitiva responsabili dell'adeguatezza dell'offerta di tali servizi nei confronti della cittadinanza.

La trattazione proposta non ha le caratteristiche della rassegna, ma di una presentazione ragionata e selettiva, oltre che estremamente sintetica, di una letteratura molto ampia, ricca e variegata. Si privilegia allora il rimando ad alcuni riferimenti bibliografici, che permettano una lettura critica delle riflessioni in atto, più che offrire un'elaborazione o una descrizione di aspetti specifici, privilegiando in questo i contributi più recenti. Si farà in particolare riferimento, pur senza ricorrere a rimandi e citazioni puntuali, ai lavori di: Ahmad, *et al.* (2005), Armstrong e Sappington (2006), Besley e Ghatak (2005), Burgess e Ratto (2003), Chalkley e Malcomson (1997), Dewatripont *et al.* (1999), Dixit (2002), Grout e Stevens (2003), Hart, Shleifer e Vishny (1997), Martin e Pearson (2005), Mookherjee (2006), Rescigno (2002), United Nations (2005).

1.2. La crisi del modello di offerta con integrazione verticale fra finanziamento e produzione

Nel campo dell'offerta dei servizi alla persona, le problematiche del decentramento amministrativo e della ricerca di concorrenza sono, per alcuni aspetti, intrecciate. Sia il decentramento amministrativo che le politiche pro concorrenziali trovano infatti parte della loro giustificazione nell'entrata in crisi del modello di intervento pubblico, centralizzato, verticalmente integrato, in cui sia il finanziamento che la produzione sono pubblici. Entrambi possono fornire una (parziale) risposta a tale crisi.

Per meglio comprendere questo punto è importante ricordare, in estrema sintesi, i fattori principali che hanno spinto al superamento del modello di offerta preesistente. Alcuni di essi sono particolarmente rilevanti, e verranno per questo ripresi più ampiamente, per l'analisi condotta nelle altre parti di questo lavoro.

1) *Crisi "fiscale"*. Una delle preoccupazione maggiori relative all'intervento pubblico in campo sociale è la sua progressiva insostenibilità economica. Essa è riconducibile sia ai noti fattori demografici, che a fattori economici e sociali, fra i quali, in particolare, la terziarizzazione dell'economia (con riflessi sulle possibilità di finanziare il sistema attraverso meccanismi contributivi), il diverso ruolo della famiglia, principalmente in ragione dell'aumento nell'occupazione femminile, che si traduce in una diminuita capacità della stessa di offrire lavoro di cura e nelle richieste di maggior servizi sociali.

2) *Crisi di controllo*. I sistemi "democratici", in cui giocano un ruolo fondamentale i meccanismi di votazione, hanno una forte tendenza ad espandere le spese pubbliche per motivi "elettorali". Intervenire sulla riduzione di questo o altro programma di spesa genera forti conflitti distributivi, che si vogliono evitare.

3) *Inefficienza*. Il sistema pubblico non si rivela in grado di risolvere alcuni importanti problemi all'origine dei fallimenti di mercato, fra cui, in primo luogo, l'assenza di competizione e la difficoltà di controllare comportamenti opportunistici (*moral hazard*). A ciò si affiancano le problematiche relative all'aumento dei costi conseguenti all'operare dell'effetto Baumol (la dinamica della produttività nei servizi pubblici ad alta intensità di lavoro risulta inferiore rispetto alla dinamica salariale in quegli stessi servizi, che segue quella del settore privato in cui la produttività è più alta).

4) *Incapacità di trattare gli incentivi individuali.* La produzione integrata verticalmente si dimostra particolarmente inefficace nel fornire ai dipendenti i giusti incentivi a perseguire innovazioni circa la qualità del prodotto e la minimizzazione dei costi.

5) *Inefficiente differenziazione dell'offerta e conseguente limitazione della scelta dei consumatori,* a fronte invece di una richiesta di intervento sempre più articolata per quantità e qualità. Si pensi, ad esempio, nel caso degli interventi a favore degli anziani, ad una articolazione della domanda che richiede: case protette per anziani, centri diurni, assistenza domiciliare. Analogamente, nel caso della prima infanzia; asili nido, asili nido part time, centri gioco, asili condominiali ecc..

6) *Distorsioni nella distribuzione del reddito e delle opportunità.* Servizi offerti gratuitamente o a prezzi inferiori ai costi per soddisfare bisogni fondamentali e garantire pari opportunità ai cittadini sono molto spesso utilizzati più intensivamente dalle classi sociali benestanti, più informate e più abili a garantirsi un accesso. Questo fenomeno è rilevante ed è noto come “middle class capture” del sussidio, in questo caso rappresentato dall'uso di un servizio finanziato, integralmente o parzialmente, dal settore pubblico e quindi offerto ad un prezzo inferiore al costo.

Le principali risposte alla crisi del modello integrato di intervento pubblico che sono state via via prospettate perseguono principalmente due obiettivi: da un lato, quello di ridurre la spesa pubblica nel settore dei servizi sociali, principalmente, ma non solo, attraverso un recupero di efficienza nell'offerta; dall'altro quello di aumentare la possibilità di scelta dei consumatori.

Per il raggiungimento di entrambi questi obiettivi è necessario che sia chiara l'individuazione delle responsabilità che spettano ai diversi attori che entrano in gioco nel processo di offerta. Diversamente da quanto avviene per beni e servizi privati, per i quali il soggetto che vende tali beni sui mercati è direttamente responsabile nei confronti del consumatore, l'offerta di servizi pubblici richiede *almeno* due livelli di responsabilizzazione (*accountability*).

In primo luogo i politici rispondono ai cittadini/consumatori circa l'adeguatezza delle risorse che vengono allocate all'offerta dei servizi. In secondo luogo i soggetti chiamati ad offrire materialmente i servizi (siano essi soggetti pubblici o privati) restano responsabili nei confronti dei politici relativamente alle modalità (quantità, qualità, accessibilità) con cui il servizio viene effettivamente erogato.

Ahmad *et al* (2005) si riferiscono a questo doppio insieme di relazioni come alla “long route of accountability,” per differenziarla dalla “short route

of accountability” che è quella che si realizza nel mercato private fra venditore e acquirente.

1.3. Il decentramento amministrativo come risposta alla crisi del modello verticalmente integrato

Secondo l’analisi economica, il progressivo decentramento della responsabilità dell’offerta di servizi alle amministrazioni locali, cui siano delegati in misura crescente compiti sia decisionali che relativi al finanziamento, rappresenta, almeno in linea teorica, una risposta coerente con gli obiettivi, di efficienza e di differenziazione dell’offerta finalizzata a garantirne una maggiore aderenza alle preferenze dei cittadini, più sopra richiamati.

Il decentramento avrebbe allora la funzione di rafforzare la *accountability* dei politici nei confronti dei cittadini, grazie, appunto, alla maggiore vicinanza territoriale che si ha negli enti locali fra eletti ed elettori. Ciò avverrebbe, da un lato, attraverso un maggior collegamento fra offerta e capacità finanziaria, che responsabilizzerebbe gli amministratori locali, inducendoli a frenare l’espansione incontrollata della spesa e garantirne una migliore finalizzazione. Dall’altro, evitando l’imposizione di un modello di offerta valido per tutte le zone del paese, e favorendo così una differenziazione della stessa, che risulterebbe maggiormente aderente ai bisogni delle singole comunità, e quindi alle preferenze dei consumatori.

Queste considerazioni tendono però a sottovalutare il fatto che a livello locale i conflitti redistributivi che rendono arduo il contenimento della spesa sono particolarmente aspri, essendo i servizi ancora più strettamente diretti a singole categorie e località.

Le ragioni richiamate di “efficienza” del decentramento non sono poi facilmente bilanciabili: né con la necessità di tenere in considerazione gli effetti esterni (*spillover*) di un’attività intrapresa da un ente, di cui beneficiano anche i cittadini di enti vicini; né con le ragioni dell’“equità”, o dei diritti di cittadinanza, che richiedono che sia consentita a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, un livello uniforme di prestazioni. Questi argomenti sono di importanza cruciale nella letteratura relativa alla definizione dell’ambito ottimale per la gestione delle singole politiche. Il secondo, in particolare, induce inoltre a riflettere sul fatto che il processo di decentramento introduce una ulteriore relazione di *accountability* nella già lunga catena più sopra richiamata: quella fra il governo centrale e l’ente decentrato.

Si tratta, a ben vedere di una relazione di responsabilità reciproca. Ne è un esempio particolarmente rilevante, il problema del finanziamento. L’ente

decentrato si trova infatti a dovere gestire l'offerta dei servizi in un contesto in cui il finanziamento complessivo resta molto spesso sostanzialmente sotto il controllo del governo centrale. Questo rende difficile l'attribuzione della colpa di un'eventuale inadeguatezza dell'offerta in questione, ai diversi livelli di governo.

Gli enti decentrati possono attribuire la loro incapacità di fornire servizi rispondenti alle attese della cittadinanza all'insufficienza delle risorse finanziarie a cui possono attingere (anche considerando i margini discrezionali che possono essere loro riconosciuti in termini di tributi propri). Ciò si verifica in modo particolare in tutte le situazioni in cui la devoluzione delle competenze precede il disegno della devoluzione delle risorse finanziarie.

Il governo centrale può ricondurre l'inadeguatezza delle prestazioni all'incapacità dei governi locali di utilizzare efficientemente le risorse di cui dispongono. In questo contesto, un riflesso particolarmente negativo sull'efficienza dell'offerta dei servizi può venire dalla capacità dell'ente decentrato di scaricare sul governo centrale la propria quota di responsabilità "fiscale" ricorrendo alla pratica nota come "soft budget constraint".

Il tema dell'individuazione del soggetto (o dei soggetti) che resta responsabile dell'effettiva erogazione dei servizi ai cittadini, assume grande rilievo anche quando si guardi alle motivazioni "politiche" a sostegno del decentramento e in particolare a quelle che sono ricondotte al principio di sussidiarietà, nella sua declinazione di principio di sussidiarietà verticale. Esso ha trovato compiuta formulazione nel Trattato dell'Unione Europea, laddove si dispone che: "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario".

Il principio di sussidiarietà verticale fornisce indicazioni sui criteri da seguire per allocare fra diversi livelli di governo, superiori e inferiori, sia poteri di comando verso la collettività, come in particolare la funzione legislativa, sia compiti di erogazione di servizi e benefici (che incidono sulla collettività non solo direttamente, ma anche indirettamente, attraverso l'impatto della forma di finanziamento prescelta).

Tale principio è spesso interpretato, in modo riduttivo e fuorviante, come limitativo del ruolo di intervento dell'ente centrale, a favore di quello esercitabile dall'ente decentrato. In realtà questa interpretazione è una forzatura: il principio si limita infatti a fornire un'indicazione sulla procedura che deve essere seguita nell'individuare il soggetto che deve intervenire, ma non individua esso stesso tale soggetto. In particolare, l'indicazione secondo

cui il livello superiore di governo dovrebbe intervenire solo in via sussidiaria, rispetto all'intervento degli enti decentrati, vale solo nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'ente superiore. E l'intervento dell'ente superiore è comunque dovuto, in tutti i casi in cui gli obiettivi dell'intervento non sono adeguatamente realizzati dall'ente inferiore.

1.4. Il coinvolgimento del settore privato nell'offerta dei servizi

Il principio di sussidiarietà verticale fornisce una motivazione "politica" a favore del decentramento. Ad esso si accompagna il principio di sussidiarietà orizzontale, invocato come motivazione, sempre di carattere politico, alla necessità di un passo indietro del "pubblico" a favore dei "privati".

Il principio di sussidiarietà orizzontale interessa la distribuzione dei compiti di erogazione di servizi fra soggetti privati e soggetti pubblici ed è esplicitato all'art 118 comma 4 del nuovo testo della Costituzione italiana, come segue: "Stato, Regioni. Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà"

L'interpretazione di tale principio può seguire linee analoghe a quelle proposte per il principio di sussidiarietà verticale. In particolare, esso non dovrebbe essere considerato una riformulazione radicale del principio liberale che invoca la riduzione dell'intervento statale al minimo, confinandolo a ciò che è necessario a garantire la libertà e la convivenza degli individui. Questa visione infatti, enfatizzando l'accezione negativa del principio di sussidiarietà, e cioè il dovere del pubblico potere di astenersi dall'intervenire laddove gli individui sono in grado di agire autonomamente, finirebbe con il riproporre una concezione antagonista fra pubblico e privato e un visione riduttiva dell'intervento dello "stato".

Viceversa, nella sua accezione positiva, il principio di sussidiarietà orizzontale sottolinea, ancora una volta, la necessità di una responsabilizzazione del potere pubblico, che ha il dovere di intervenire in tutte le situazioni in cui gli individui non sono in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni. Questa seconda lettura appare inoltre più coerente con lo spirito del dettato costituzionale: gli enti pubblici "favoriscono" l'azione privata, ma si sostituiscono ad essa quando valutano che non sia sufficiente e adeguata per garantire la quantità, o la qualità, o l'accessibilità, ecc. di un servizio per la collettività, di interesse generale. In presenza di interesse generale, è l'ente pubblico, in definitiva, a rimanere responsabile per la corretta erogazione del servizio nei confronti della cittadinanza.

Mettendo insieme queste valutazioni, con quelle compiute rispetto al principio di sussidiarietà verticale, si giunge ad un'importante indicazione per

quanto riguarda un aspetto che diventerà cruciale ai fini dell'analisi condotta in questo lavoro. L'attribuzione di una competenza esclusiva allo Stato, come quella prevista dalla lettera m) art. 117 2° comma della Costituzione, relativamente alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, agisce come vincolo imprescindibile all'applicabilità della sussidiarietà verticale e/o orizzontale. Ciò significa che, pur in presenza di un decentramento di funzioni e competenze e pure in presenza di un “favore” concesso all'azione dei privati, l'erogazione di servizi che riguardano diritti civili e sociali, che sono l'essenza stessa dei diritti di cittadinanza (es. sanità, assistenza, ecc.), può avvenire solo nel rispetto della necessità che tali diritti siano garantiti dallo stato centrale a tutti i cittadini almeno fino a livelli definiti essenziali.

Un maggiore ricorso all'offerta privata rispetto a quella pubblica, non ha solo motivazioni politiche nel principio di sussidiarietà, ma anche motivazioni economiche ricollegabili, come si è ricordato ai fattori che hanno determinato la crisi del modello tradizionale di offerta e finanziamento, entrambi pubblici, dei servizi sociali: la necessità di conseguire, da un lato, una maggiore efficienza, o comunque un risparmio di spesa pubblica, dall'altro, una migliore corrispondenza del servizio offerto alle preferenze dei cittadini, garantendo ad essi una maggiore libertà di scelta.

I modelli alternativi di coinvolgimento dei privati nell'offerta di questi servizi sono i più diversi, e la classificazione che ne viene offerta è differenziata e molto spesso soggettiva. Ciò discende dal fatto che la letteratura economica ha cercato molto spesso di razionalizzare ex post, raccontandole sotto forma di “modelli”, esperienze di riforme messe a punto, con caratteristiche e modalità diverse dai diversi paesi.

Consapevoli dell'approssimazione tipica di ogni classificazione in questo campo, faremo sintetico riferimento a due possibili esemplificazioni, il modello del “*contracting out*” e il modello dei “quasi mercati”: il primo, in quanto emblematico della ricerca della soluzione di produzione più efficiente; il secondo, in quanto affianca a questa ricerca l'obiettivo di una maggiore articolazione nell'offerta, ottenuta attraverso il ricorso ad una pluralità di produttori, anche ai fini di garantire una maggiore libertà di scelta da parte dei cittadini. A partire dall'impostazione tipica del modello dei quasi mercati approfondiremo, in particolare, alcune problematiche relative alla tematica dell'accreditamento, che di tale modello è un requisito essenziale.

1.4.1. Il modello del *contracting out*

Il modello del *contracting out*, o dell'esternalizzazione, si realizza quando l'autorità pubblica acquista i servizi offerti da un privato, stipulando con esso un apposito contratto, ma rimane essa stessa responsabile del servizio nei confronti dell'utenza finale.

Le politiche di esternalizzazione sono un tassello fondamentale della visione dell'amministrazione pubblica che va sotto il nome di *New public management*, la cui caratteristica essenziale è quella di puntare a riportare nell'ambito delle aziende e delle amministrazioni pubbliche le stesse logiche manageriali che, nel settore privato, hanno portato all'uso estensivo di tecniche e strumenti di gestione, quali i sistemi di programmazione e controllo basati sui processi, la gestione e la valorizzazione delle risorse umane, con particolare attenzione ad un disegno di incentivi finalizzato a premiare la *performance* individuale, la ingegnerizzazione dei processi produttivi, l'utilizzo delle tecnologie informatiche.

Mentre nel passato i servizi esternalizzati riguardavano attività fortemente standardizzabili, quali la pulizia dei locali o la lavanderia negli ospedali, la manutenzione delle strade e degli immobili, progressivamente il campo della contrattazione con privati ha cominciato a interessare anche l'offerta di servizi, via via più complessi, fra cui i servizi alla persona.

L'acquisto sul mercato dovrebbe garantire una maggiore efficienza perché permette lo sfruttamento della concorrenza che su tale mercato si genera. Il ricorso al *contracting out* rispetto alla produzione ad opera di aziende o amministrazioni pubbliche (*in house*) dà enfasi particolare alla *competizione ex ante* (concorrenza per il mercato) ottenuta imponendo la selezione del soggetto a cui sarà affidata la produzione del servizio attraverso un meccanismo comparativo: una gara, un'asta. Secondo la teoria tradizionale della regolamentazione è infatti noto che, purché vengano soddisfatte determinate condizioni, quali la presenza di un elevato numero di partecipanti e, con essa, l'assenza di collusione nonché la conoscenza diffusa delle tecnologie esistenti, che devono anche essere liberamente accessibili, i meccanismi d'asta sono in grado di garantire la selezione del produttore più efficiente.

Il meccanismo d'asta è particolarmente efficace quando può essere ripetuto. Ciò apre però altri problemi relativi alla durata ottimale del contratto, in presenza di costi non recuperabili, nonché ai costi della partecipazione all'asta stessa, che ovviamente crescono nel caso di ripetizione delle aste.

Il punto cruciale che deve essere considerato nel valutare l'efficienza di un processo di *contracting out* riguarda proprio l'esistenza di costi di contrattazione, meglio noti come costi di transazione. Si tratta dei costi di negoziazione, monitoraggio e operatività del contratto. Essi possono essere molto diversi a seconda che la transazione avvenga esternamente, attraverso il

mercato (come nel caso appunto dell'esternalizzazione dei servizi) o all'interno dell'organizzazione (come nel caso della produzione *in house*). Sono particolarmente forti (come si spiegherà meglio in quanto segue) quando vi è un legame di dipendenza fra venditore e acquirente, che discende da informazione incompleta o asimmetrica, specificità degli input impiegati, impossibilità di specificare compiutamente elementi rilevanti della contrattazione.

L'esistenza o meno di costi di transazione si traduce nella possibilità o meno di siglare contratti "completi".

I contratti sono completi quando è possibile prevedere e disciplinare tutte le contingenze che possono verificarsi nei diversi stati del mondo. Il contratto è cioè in grado di precisare gli impegni reciproci dei contraenti in relazione ad ogni possibile situazione che si venga a creare nel periodo post contrattuale di vigenza del contratto.

Quando ciò non avviene, i contratti si dicono incompleti; situazione che si verifica, ad esempio, ogni qualvolta qualche variabile rilevante ai fini della contrattazione non è osservabile (almeno da parte di un contraente) o anche se osservabile dalle parti, non è valutabile da terzi e cioè da soggetti estranei al contratto, quali le corti di giustizia, a cui ci si rivolge e che devono sindacare sull'esistenza di eventuale inadempienze contrattuali.

La letteratura economica ha dimostrato che in un contesto di completezza contrattuale la forma istituzionale della produzione, *in house* o esternalizzata, è indifferente.

In un contesto di incompletezza contrattuale, invece, diverse strutture di controllo e organizzazione della produzione, modificano gli incentivi agli investimenti e quindi incidono sull'efficienza della produzione.

Seguendo l'analisi di Oliver Williamson, le condizioni in cui più facilmente si generano costi di transazione, e si ha quindi incompletezza contrattuale sono le seguenti: razionalità limitata; opportunismo e specificità degli investimenti. Esaminiamo di seguito ciascuna di esse.

1. La *razionalità limitata* è il fenomeno per cui gli individui non sono in grado di specificare con precisione gli obiettivi del contratto né di valutare se questi siano stati raggiunti. E' inoltre impossibile prevedere e disciplinare con esattezza, al momento della stesura del contratto, tutte le possibili circostanze che possono verificarsi e che dovrebbero invece essere considerate (il contratto non considera tutte le contingenze che possono verificarsi nei futuri, diversi, stati del mondo). Questo è particolarmente vero quando la contrattazione riguarda servizi di utilità sociale a domanda individuale, servizi sanitari, educativi o assistenziali, che hanno caratteristiche qualitative non facilmente precisabili a priori né facilmente valutabili a posteriori.

Caratteristiche quindi che non sono facilmente negoziabili al momento della stipula del contratto né verificabili ai fini di un eventuale contenzioso originato da inadempienze contrattuali (es. si pensi ad un servizio il cui output consista nel miglioramento delle condizioni psichiche dell'assistito).

La razionalità limitata è la principale causa dell'incompletezza contrattuale che può mettere in forse la superiorità del *contracting out* rispetto alla produzione *in house*.

Essa può riguardare sia il partecipante all'asta, sia le autorità locali che effettuano la selezione.

Può ad esempio verificarsi che il partecipante all'asta risulti vincitore perché, mancando di adeguata esperienza, ha specificato male, tenendolo troppo basso, il prezzo d'asta, e si trovi poi nella situazione, *ex post*, di non riuscire ad ottenere una buona performance. Questo fenomeno, noto come *winner's curse*, può: comportare il fallimento del produttore, con conseguenti costi per l'amministrazione pubblica, costretta a ricercare soluzioni alternative; o portare ad una offerta inadeguata; o rendere necessario ricontrattare i termini del contratto (quantità, qualità e prezzo). L'autorità ha difficoltà a prevenire il fenomeno. Non è facile, in particolare, distinguere il caso di non intenzionale sottostima dei costi dal caso in cui i costi siano invece volontariamente sottostimati dal partecipante all'asta, che accetta di subire delle perdite per costruirsi competenze nel settore e acquisire una posizione sfruttabile in aste successive con la medesima o con altre autorità locali (*loss leader*). Sul piano concreto, sono stati adottati diversi metodi per prevenire il fenomeno del *winner's curse*. In particolare, l'autorità che promuove l'asta può respingere offerte che presentino ribassi eccessivi.

Le autorità locali, per parte loro, possono mancare di adeguata esperienza e conoscenza. Ciò ha inevitabili riflessi negativi sia sulla specificazione del contratto, sia sul monitoraggio del risultato. Molto spesso i risultati migliori sono conseguiti laddove le conoscenze dell'autorità pubblica sono maggiori in quanto legata ad una precedente esperienza di produzione *in house*.

I problemi riconducibili alla razionalità limitata sono tanto più importanti quanto più lunga è la durata del contratto e quindi quanto più numerosi sono gli eventi che si possono verificare senza essere stati previsti dal contratto stesso. Contratti di breve durata sono, sotto questo profilo, preferibili, in quanto permettono di adattare i termini del (nuovo) contratto alle (nuove) situazioni che si vengono a creare.

2. L'*opportunismo* nasce, fundamentalmente, dal fatto che gli obiettivi perseguiti dall'agente (il manager a cui è affidato il servizio) non coincidono con quelli del principale (l'amministrazione pubblica che affida il servizio stesso). Particolarmente importanti sono i comportamenti di opportunismo

post contrattuale (*azzardo morale*) quando il manager (l'agente) non produce un output con le caratteristiche qualitative attese, approfittando del fatto che tali caratteristiche non possono essere compiutamente definite nel contratto, come è spesso vero per i servizi alla persona.

Si hanno però anche fenomeni di opportunismo ex ante (*adverse selection*) quando la cattiva specificazione dei costi e dell'output del contratto porta ad una selezione non ottimale del contraente.

In presenza di opportunismo, il contratto concede un vantaggio al contraente con maggiore informazione. Le soluzioni che la teoria economica propone a questo tipo di problema evidenziano un *trade off* fra efficienza allocativa e efficienza distributiva. In particolare, la selezione del produttore più efficiente può essere compiuta solo riconoscendogli un pagamento supplementare per il vantaggio informativo (rendita) di cui dispone.

Un contratto di lunga durata potrebbe avere l'effetto di vincolare maggiormente le parti e limitare il danno sulla parte danneggiata. Un esempio è rappresentato dal fenomeno noto come *ratchet effect*. Questo fenomeno può avere luogo in un rapporto di lunga durata in cui il contratto iniziale non necessariamente copre tutta la durata del rapporto, ma può essere rinegoziato. In linea generale la rinegoziazione dovrebbe avere luogo quando si rende disponibile una nuova informazione che rende mutuamente vantaggioso alle parti contraenti la revisione dei termini iniziali del contratto. Ma la rinegoziazione potrebbe andare a svantaggio di una parte e a favore dell'altra. Ciò può avvenire, ad esempio, nel caso in cui il contratto iniziale sia di breve durata e, nel periodo di durata di questo contratto, il comportamento tenuto dall'agente sveli un'informazione utile al principale per prevenire, nelle contrattazioni successive, comportamenti di *moral hazard*. L'agente avrà allora interesse a non intraprendere il comportamento che svelerebbe l'informazione. Per meglio capire questo fenomeno si pensi, ad esempio, al caso di un principale che deve assumere un agente e non è in grado di conoscerne a priori l'abilità. Questo tipo di problema viene tradizionalmente affrontato mediante la stesura di un contratto incentivante che, ad esempio, riconosce un premio correlato alla produttività. Se però il rapporto di lavoro è dato da un insieme di rapporti contrattuali di breve durata, l'agente non ha interesse a svelare la sua abilità. Conseguirebbe un premio nel periodo coperto dal primo contratto, ma poi perderebbe nei contratti seguenti il vantaggio che gli deriva dalla sua rendita informativa: il principale pretenderebbe da lui un alto rendimento senza concedergli alcun premio. Sceglierà allora di mostrarsi inefficiente. Lo strumento di incentivo utilizzato si rivela quindi inappropriato. L'incompletezza contrattuale in questo caso deriva dal fatto che l'anticipazione degli effetti della rinegoziazione impedisce di scrivere il contratto iniziale in modo da incentivare il comportamento efficiente. Detto altrimenti, la rinegoziazione stimola il comportamento opportunistico.

Se il contratto è di lunga durata l'incentivo sarà invece efficace: le informazioni che il principale acquisisce nel corso della relazione non possono essere utilizzate contro l'agente. La durata del contratto è quindi l'espedito per vincolare il principale a non usare l'informazione ottenuta contro gli interessi dell'agente, stimolando quindi un comportamento efficiente da parte di quest'ultimo. Anche in questo caso, in definitiva, la soluzione consiste nel riconoscere all'agente un premio per la sua rendita informativa.

3. *La specificità degli investimenti.* Nell'ambito di una relazione di lungo periodo, il vantaggio che può essere ottenuto dalle parti contraenti viene spesso a dipendere dagli investimenti da esse effettuate. Alcune tipologie di investimenti danno un rendimento a chi li compie indipendentemente da chi sia l'altro contraente. Altri investimenti offrono un rendimento solo all'interno di una specifica relazione contrattuale. Ciò può essere vero con riferimento a investimenti sia in capitale fisico (es. macchinari utilizzabili solo in determinate attività) sia in capitale umano (l'acquisizione di determinate competenze, rilevanti unicamente per lo svolgimento di una particolare attività).

Quando l'investimento fisico o in capitale umano è specifico all'attività oggetto di contrattazione si crea un legame di dipendenza fra venditore e acquirente: l'acquirente dipende dal venditore in quanto questo è l'unico in grado di fornire il servizio, il venditore dipende dall'acquirente in quanto non ha altri possibili clienti. In queste circostanze viene meno la caratteristica essenziale dei mercati competitivi: l'esistenza di tanti compratori e tanti venditori, perfettamente sostituibili l'uno all'altro.

L'esistenza di *asset specificity*, che comporta costi non recuperabili in caso di cessazione del contratto (*sunk costs*), influenza la contrattazione fra le parti e l'eventuale rinegoziazione dei contratti stessi. Ciò è particolarmente vero quando il legame di dipendenza non è simmetrico. In questo caso, infatti, una parte può trovarsi a godere di un potere di ricatto (*hold up*) nei confronti dell'altra (approfitta dei *sunk costs* in cui l'altra parte incorrerebbe in caso di rottura o non conferma del contratto). La minaccia di rescindere il contratto viene utilizzata per ottenere condizioni più vantaggiose di quelle inizialmente contrattate. In questo contesto, la parte che compie l'investimento non potrà appropriarsi integralmente dei frutti del suo investimento e sarà quindi disincentivata a compierlo. L'investimento sarà quindi inferiore rispetto a quello che sarebbe ottimale.

E' quindi evidente che anche il problema dell'*hold up* è strettamente connesso all'incompletezza contrattuale, e cioè all'incapacità del contratto iniziale di prevedere tutti gli investimenti che potrebbero essere intrapresi durante la propria durata e definirne *ex ante* la ripartizione dei frutti.

Una possibile soluzione ai problemi richiamati può consistere nel prolungamento della durata del contratto: un contratto di lungo periodo pone

infatti dei limiti alla possibilità di espropriare il surplus di chi effettua l'investimento. Ad esempio, nel caso di un investimento in capitale umano, il dipendente che investe nella propria formazione, specifica alla attività di lavoro che sta svolgendo, potrà non essere oggetto di ricatto se è legato al suo principale da un contratto di lungo periodo che lo rende non licenziabile.

Nel caso di un investimento in capitale fisico, se la durata del contratto è pari al periodo di ammortamento dell'investimento, non vi è rischio di incorrere in perdite alla chiusura del contratto. Il prolungamento della durata del contratto accentua però, come si è avuto modo di notare più sopra, le problematiche relative alla razionalità limitata.

Un risultato particolarmente importante emerso dagli studi finalizzati a ricercare soluzioni efficienti ai problemi posti dall'incompletezza contrattuale in presenza di specificità degli investimenti è che il ricorso all'una o all'altra struttura di *governance* (e cioè all'una o all'altra struttura di controllo e organizzazione della produzione) e in particolare il ricorso alla produzione *in house* o al *contracting out* modificano gli incentivi agli investimenti con risultati molto diversi sotto il profilo dell'efficienza.

Questo risultato dipende dal fatto che nei due casi è diverso il soggetto che ha la facoltà di prendere decisioni (ad esempio la decisione di compiere un investimento che può migliorare la qualità del servizio o diminuirne i costi) in circostanze che non siano state specificate dal contratto. Tale soggetto è proprietario dei "diritti residuali di controllo". L'allocazione di questi diritti è fondamentale. In particolare, se essi discendono dalla proprietà degli asset, non è indifferente che i diritti di proprietà sugli asset utilizzati siano pubblici o privati. Come sottolineato da autori quali Grossman, Hart e Moore, la differenza fra produzione pubblica e privata non è quindi nell'esistenza o meno di competizione. Si può infatti avere competizione anche all'interno del settore pubblico (come vedremo, ad esempio nei "quasi mercati") così come, all'opposto, si può avere una situazione di monopolio privato. La differenza fra produzione pubblica e privata sta invece in una diversa allocazione dei diritti residuali di controllo.

L'ampia letteratura sviluppata sull'argomento sembra avere un punto di convergenza in un "teorema" riconducibile ai lavori degli autori citati (Grossman, Hart e Moore) e noto come "Teorema sul ruolo della proprietà nelle imprese" secondo il quale, dati esogenamente la distribuzione delle capacità fra i membri della società, le interdipendenze tecnologiche, il potenziale degli investimenti in capitale umano di ogni individuo, lo stock di capitale fisso, l'allocazione del controllo sullo stock di capitale fisso, si ha una situazione *efficiente* se, all'interno di ogni coalizione di individui, i diritti residuali di controllo sono attribuiti a coloro i quali sono meno sostituibili nel processo produttivo.

Le applicazioni che di tali studi sono stati fatti all'esternalizzazione di servizi pubblici mettono in evidenza come il *contracting out* (in cui i diritti residuali di controllo sono affidati a un manager privato) tenda a favorire l'innovazione di costo (di cui il manager privato gode i frutti, senza doverli ricontrattare con l'autorità pubblica appaltatrice). Sotto questo profilo esso tende quindi a favorire la soluzione più efficiente. La stessa letteratura evidenzia però come l'incentivo alla minimizzazione dei costi possa essere eccessivo, quando essa comporti anche un deterioramento della qualità del servizio offerto. E' evidente che questo può avvenire in tutti i casi in cui la definizione della qualità del servizio oggetto di contrattazione sia incompleta ex ante, e cioè al momento della stipula del contratto stesso (ad esempio per problemi di razionalità limitata) o non ne sia possibile un monitoraggio accurato (non siano cioè prevenibili comportamenti di opportunismo post contrattuale).

L'altro aspetto che va considerato è che la riduzione dei costi non è necessariamente determinata da un aumento di efficienza, ma è molto spesso il risultato dell'impiego di manodopera meno pagata, e con condizioni di lavoro peggiori rispetto alla manodopera pubblica. Se ciò può permettere il superamento di alcune rigidità che possono essere giudicate eccessive, è però vero che molto spesso si accompagna ad una minore qualità della manodopera impiegata, e ad un forte *turn over* della stessa che va a discapito della qualità dei servizi offerti.

Secondo l'analisi teorica, il *contracting out* può rivelarsi superiore alla produzione *in house* anche nello stimolare innovazioni volte a migliorare la qualità del prodotto. Questa superiorità tende a scomparire quando, nell'ambito della produzione *in house*, l'innovazione di qualità dipende dalle capacità peculiari del manager pubblico (in particolare dal suo investimento specifico in capitale umano) ed egli sia quindi insostituibile nell'attività cui è preposto. Ciò comporta la necessità di riconoscergli un incentivo adeguato ad effettuare tali innovazioni.

Nel complesso, costi di transazione e conseguente incompletezza contrattuale sono elementi cruciali che inducono a ritenere che le politiche di esternalizzazione richiedono di essere valutate con cautela, caso per caso.

Il ricorso a tali politiche richiede, in ogni caso, la costruzione di specifiche professionalità in grado di garantire la bontà del processo. In alcune realtà estere, la gestione di tali politiche ha richiesto la creazione, all'interno delle amministrazioni pubbliche, di apposite unità interne (i *Contract Departments*). Ai costi tradizionali della burocrazia, si sono quindi, almeno in parte, sostituiti, i costi del *public management*.

1.4.2. Il modello dei quasi mercati

Il modello dei quasi mercati assegna particolare enfasi alla separazione fra funzione di finanziamento (che resta pubblica) e di offerta (che deve vedere fornitori pubblici e privati in concorrenza fra di loro) dei servizi alla persona. Mentre nel modello del *contracting out* il fornitore del servizio deve essere *accountable* nei confronti dell'ente pubblico con cui ha una relazione contrattuale, ma resta a quest'ultimo la responsabilità principale circa l'offerta del servizio nei confronti dell'utenza, una delle caratteristiche principale dell'approccio dei quasi mercati consiste invece nel dare maggiore voce e capacità di controllo e scelta al destinatario del servizio o a un soggetto atto a rappresentarne le esigenze. Il fornitore del servizio diventa quindi *accountable* direttamente nei confronti del cittadino, oltre ad esserlo, ovviamente, nei confronti del finanziatore.

Il ruolo del cittadino/consumatore non prevede una domanda pienamente libera, che si esprime in termini di disponibilità a pagare come nel modello privatistico, né un consumo obbligatorio, come nel modello pubblico verticalmente integrato, ma passa attraverso la titolarità di fondi a destinazione vincolata, o vouchers, che egli può destinare all'acquisto di un dato pacchetto di servizi presso l'uno o l'altro di un insieme di soggetti "accreditati".

Quando le caratteristiche dei servizi oggetto di scambio sono tali da renderne difficile la valutazione da parte di soggetti non esperti (si pensi, ad esempio, ai servizi sanitari o di istruzione), e questa asimmetria informativa renda implausibile una scelta consapevole, si prevede la costituzione di enti intermedi che rappresentino gruppi di utenti e ne gestiscano i fondi, contrattando prezzi e caratteristiche dei servizi con i diversi potenziali fornitori.

Le principali difficoltà con cui si scontra il modello dei quasi mercati possono esser così sintetizzate.

Innanzitutto, è molto forte il rischio che i fornitori abbiano incentivo a concentrarsi sui segmenti di mercato più profittevoli, trascurando quelli meno redditizi, che potrebbero essere più importanti dal punto di vista sociale (*cream skimming*).

Non è inoltre sempre possibile (né sempre efficiente) garantire la presenza di una pluralità di fornitori in tutti i contesti territoriali.

La capacità dell'ente intermedio, quando previsto, di interpretare correttamente le preferenze dell'utenza può essere discussa, non solo perché si possono proporre nuovi problemi di asimmetria informativa, fra l'ente intermedio e i consumatori, ma anche perché il meccanismo di remunerazione previsto per tale ente può incorporare un non corretto disegno degli incentivi. Ciò avviene, ad esempio, ogniqualvolta l'ente intermedio sia coinvolto,

dall'autorità pubblica, nel piano di contenimento della spesa complessiva del progetto finanziato e sia compartecipe dei benefici che da esso possono scaturire.

La capacità del modello dei quasi mercati di portare ad un contenimento della spesa è comunque alquanto dubbia, non solo per il lievitare dei costi amministrativi che tali sistemi di solito comportano, ma anche perché essi inducono i fornitori a competere non solo sul prezzo ma anche sulla qualità del servizio.

Nel caso di servizi non standardizzati, quali i servizi alla persona, infatti, la qualità del servizio è particolarmente rilevante. Se gli utenti sono sensibili alla qualità, oltre che al prezzo, del prodotto che viene loro offerto, l'esito della competizione non è quindi scontato. Potrebbe portare a prezzi più bassi con minore qualità, o a prezzi più alti con maggiore qualità.

L'argomento ha rilevanza diversa a seconda che gli acquirenti siano o meno in grado di valutare compiutamente la qualità del servizio che acquistano, e ciò è tanto più probabile quanto minore è la complessità del servizio offerto. La complessità della scelta può infatti ridurre la capacità di valutazione.

Gli effetti della competizione sui prezzi e sulla qualità possono come si è detto essere ambigui. In particolare, come effetto della competizione si possono verificare i tre casi seguenti.

- a) *Prezzi più bassi e pari qualità.* Questo esito potrebbe verificarsi, ad esempio, quando la qualità del servizio è pienamente e correttamente valutabile (o il prodotto è standardizzato). In questo caso diviene un elemento importante per la concorrenza, e i fornitori non possono diminuirla se non al costo di perdere clienti. Il timore di perdere quote di mercato induce allora i produttori a ridurre i prezzi, rinunciando alle proprie rendite di posizione. Questo è l'esito auspicato dal modello dei quasi mercati.
- b) *Prezzi più alti e qualità più alta.* La concorrenza per attrarre acquirenti che siano sensibili alla qualità del servizio può portare ad un aumento della qualità, che si accompagna però anche ad un aumento dei costi. In questa situazione i prezzi non diminuiscono pur in presenza di concorrenza, contrariamente a quanto ipotizzato dal modello dei quasi mercati. Un esempio tipico di questo fenomeno è rappresentato dalla sanità negli Stati Uniti.
- c) *Prezzi più bassi e qualità più bassa.* Questo risultato si verifica più facilmente nelle situazioni in cui la qualità non sia correttamente o adeguatamente percepita dall'acquirente. In questo caso infatti la concorrenza è solo sul prezzo e la minimizzazione dei costi per rendere

possibile questi minori prezzi, analogamente a quanto si è detto a proposito del *contracting out*, può andare a scapito della qualità.

L'esito di cui al punto c) induce a sottolineare che, nonostante in un contesto di quasi mercati il fatto che i cittadini siano liberi di rivolgersi per l'acquisto di un bene o servizio di interesse pubblico a una pluralità di fornitori, pubblici e privati, renda, formalmente, i fornitori stessi direttamente responsabili nei confronti degli utenti, le possibili asimmetrie informative che si generano su tali mercati possono rendere troppo debole questo tipo di *accountability*. Non deve allora essere sottovalutata la loro *accountability* nei confronti dell'ente pubblico che stabilisce e verifica i requisiti che essi devono soddisfare e i comportamenti che devono tenere, a tutela dell'interesse dei cittadini.

Questa procedura di direttiva, controllo e valutazione si chiama accreditamento. Un problema di affidabilità- accreditamento del fornitore dei servizi, sia esso pubblico o privato, nei confronti dell'autorità pubblica si pone ovviamente anche quando la delega a fornire il servizio avviene all'interno del settore pubblico, in un modello verticalmente integrato nonché, come si è detto, nel caso del *contracting out*.

Le modalità con cui avviene l'accreditamento in questi diversi contesti non può che influire significativamente sul comportamento del fornitore. E' allora cruciale che tale modalità trasmettano al soggetto gli incentivi corretti.

1.4.3. Accredimento e incentivi nell'offerta dei servizi pubblici

L'analisi tradizionale del problema ipotizza un Agente che risponde ad un Principale. I manager di un'impresa privata, ad esempio, devono coordinare la propria attività e quella dei dipendenti per soddisfare l'obiettivo del P: la massimizzazione del profitto. La relazione fra P e A è spesso caratterizzata da asimmetrie informative e dalla difficoltà per P di monitorare A. La soluzione a questi problemi è cercata nel disegno di un'adeguata struttura di incentivi.

Il caso della produzione di un servizio di interesse pubblico si differenzia però da quello esaminato dall'analisi tradizionale per tre aspetti, strettamente collegati fra di loro, di cui si è già fatta in parte menzione nelle pagine precedenti, e che meritano un'attenzione particolare:

- 1) multidimensionalità dei servizi offerti (*multitasking*);
- 2) difficoltà specifiche di misurazione della performance;
- 3) molteplicità di "Principali".

1) *Multidimensionalità dei servizi (multitasking)*

Si è più volte ricordato che i servizi pubblici sono complessi ed è quindi difficile precisarne gli obiettivi. Consideriamo ad esempio l'istruzione. La finalità del servizio può essere genericamente individuata nella capacità di fornire una "buona educazione".

Ciò può significare:

- rendere gli studenti capaci di ottenere buoni risultati ai test scolastici;
- stimolarne la curiosità e l'interesse;
- stimolare la loro creatività;
- trasmettere loro valori morali che ne guidino il comportamento;
- ecc. ...

Solo la performance nel superare i test scolastici è facilmente misurabile. Il grado di conseguimento degli altri obiettivi lo è molto meno. Una struttura di incentivi che si focalizzi esclusivamente sui risultati ottenuti ai test dagli studenti rischia allora di penalizzare tutti gli altri obiettivi. Costituisce quindi un incentivo distorto.

2) *Difficoltà specifiche di misurazione della performance*

Queste discendono da alcune importanti caratteristiche dei servizi pubblici, fra cui, ad esempio:

- contestualità fra erogazione del servizio e sua fruizione, che rende difficile raccogliere dati funzionali al monitoraggio. Dati raccolti *ex post* possono avere un contenuto informativo carente;
- eterogeneità delle attività prestate;
- personalizzazione del servizio. Il servizio adatta le proprie caratteristiche alla persona che ne usufruisce e anche i risultati che si ottengono sono differenziati in ragione delle caratteristiche dell'utente.

In questo contesto l'uso di indicatori di performance imperfetti (quali il numero degli animatori e dei locali adibiti alla socializzazione, per valutare la capacità di un servizio per anziani di evitarne la solitudine) non solo può risultare fuorviante, ma può influenzare il comportamento dei soggetti controllati in modo indesiderato: inducendoli ad aumentare i propri sforzi nella prestazione misurata a scapito delle altre. Se la remunerazione degli operatori è legata a indicatori di performance non adeguati, l'incentivo risulta distorto ed espone il dipendente ad un rischio immotivato.

3) *Molteplicità di "Principali"*

In un servizio pubblico l'agente deve risultare affidabile nei confronti di più principali. Diversi principali hanno diverse preferenze. Essere affidabili per gli uni non significa esserlo per gli altri.

Consideriamo ancora una volta il caso dell'istruzione. Il professore (Agente) a chi risponde?

- al suo capo gerarchico (es. il preside);
- all'utente (l'alunno, ma anche i suoi genitori);
- all'istituzione (es. la scuola, la facoltà di appartenenza);
- all'intera collettività, poiché il bene "istruzione" dà luogo ad esternalità: dirette, nel consumo e nella produzione.

Se poi si considerano anche gli effetti esterni "indiretti" il numero possibile di principali aumenta e con esso la possibile conflittualità fra le loro aspettative e preferenze. Ad esempio della scelta di investire in attrezzature più sofisticate e dispendiose il professore risponde sia agli utenti (che ne saranno felici) sia ai contribuenti (che ne sopporteranno in larga parte i costi) sia al capo gerarchico (che potrebbe essere interessato solo agli effetti dell'insegnamento sulla capacità di superare test, se è questa la variabile in base alla quale la scuola viene finanziata).

La presenza di una molteplicità di Principali si riflette quindi nella difficoltà di disegnare gli incentivi correttamente e diminuisce l'efficienza degli stessi. Si possono in particolare verificare due diverse situazioni:

- a) i Principali hanno uguali preferenze. In questo caso non è facile individuare chi fra di essi deve farsi carico dell'incentivo, in quanto si possono facilmente sviluppare comportamenti di *free riding* (l'incentivo riconosciuto da un P, dà un vantaggio anche agli altri P che non ne sostengono il costo);
- b) i Principali hanno obiettivi diversi. In questo caso gli incentivi che essi offrono possono essere contraddittori o in conflitto e diluirsi a vicenda.

Queste considerazioni occupano un ruolo centrale nella letteratura più recente, volta a sottolineare l'importanza di una collaborazione fra ente pubblico titolare del servizio, e principale responsabile del suo finanziamento e un vasto insieme di soggetti coinvolti o coinvolgibili nell'offerta dei servizi pubblici, orientati ad una *mission* diversa dalla massimizzazione del profitto. Il nuovo approccio punta a sostituire al governo la "*governance*", assegnando enfasi prioritaria all'apertura alla società civile, anche intesa come disponibilità a sottoporsi al controllo di soggetti esterni, e puntando sia all'ascolto dei cittadini utenti sia alla collaborazione con organizzazioni non profit.

L'idea di base è la seguente: se il P e l'A condividono la stessa *mission*, non vi è più necessità di disegnare una struttura di incentivi. Se l'A svolge un'attività di cui condivide pienamente le finalità, ha una motivazione nel suo agire e produce uno sforzo (che migliora la qualità del servizio) senza dovere

per questo richiedere una compensazione monetaria. Egli trae la propria soddisfazione dall'esito del suo lavoro.

Quando la *mission* di un servizio in cui l'A è impegnato è resa chiara all'esterno, questo servizio richiamerà la domanda da parte di utenti, e l'offerta di lavoro da parte di lavoratori, che condividono la medesima motivazione. In questo caso potrebbe essere particolarmente appropriato il ricorso all'utilizzo di voucher, che lasci la massima libertà di scelta all'utente sul fornitore a cui rivolgersi.

Secondo questo approccio l'accreditamento dovrebbe quindi fondarsi sulla dimensione "etica" di condivisione delle medesime finalità.

Sulla base delle considerazioni sin qui richiamate, si possono allora individuare tre diversi modelli di accreditamento, che, sia pure a prezzo di una notevole semplificazione, possono essere considerati come rispondenti, rispettivamente a tre diversi approcci al funzionamento dell'amministrazione pubblica: l'approccio tradizionale, burocratico; l'approccio del *new public management*, più finalizzato a recepire, nell'ambito della pubblica amministrazione e nel rapporto fra questa e i soggetti esterni, la logica concorrenziale tipica del mercato; il nuovo approccio di "*governance*", che ambisce ad un'ampia collaborazione fra pubblico e privato, in vista della realizzazione di un *cooperative network*, che permetta lo svilupparsi di sinergie fra contributi di soggetti diversi, sia pubblici che espressi dalla società civile, ognuno dei quali sia adeguatamente valorizzato.

1. Il modello *verticalmente integrato*, caratterizzato dalla produzione *in house*, in cui il meccanismo dominante è quello del controllo amministrativo. I dipendenti devono agire entro l'ambito delle responsabilità loro assegnate ed essere in grado di rendere conto delle proprie *azioni* (Cosa hanno fatto? Hanno agito secondo le loro legittime prerogative? Hanno fatto ciò che dovevano?) Il controllo avviene attraverso una catena di comando interna all'istituzione, e una catena di controllo esterna, che culmina nel meccanismo elettorale che ha la funzione di sanzionare o premiare il politico che è il responsabile ultimo del servizio.
2. Il modello *competitivo* (in cui rientrano le politiche di esternalizzazione) che si affida alla disciplina dei *mercati*. L'affidabilità delle imprese è valutata dal mercato sulla base dei *risultati*. La competizione fra più produttori ha la finalità di massimizzare il benessere sociale, valutato secondo un approccio consequenzialista, che pone cioè enfasi sulle conseguenze dell'azione. Quando la competizione viene meno o è falsata (es. monopolio, asimmetrie informative ecc.) la capacità del mercato di funzionare come

meccanismo di accreditamento viene meno (fallimento del mercato), ed è necessario che esso venga affiancato da altri attori: stato, terzo settore.

- Il modello *decentrato* di *cooperative network*, in cui ogni organismo è inserito in una rete di altri soggetti che perseguono analoghe finalità. La rete può essere costituita da soggetti diversi: es. organizzazioni non governative, organizzazioni locali, nazionali o transnazionali, onlus, organizzazioni sia pubbliche che private, che interpretano e perseguono in modo differente un obiettivo comune. Mettono in gioco la loro reputazione operando per una medesima finalità, senza essere obbligati né da una autorità, né da interessi commerciali. Il monitoraggio e il sistema di sanzioni avviene allora all'interno di un gruppo che condivide le medesime norme di comportamento e i medesimi valori. Oggetto di *accountability* sono allora le *intenzioni*, le motivazioni: (quali sono le motivazioni per cui si agisce? Quali sono i risultati che si è cercato di raggiungere). In questo contesto, la sanzione è costituita dalla perdita di reputazione all'interno della rete.

I principali elementi di confronto fra i tre modelli sono riassunti nel seguente quadro sinottico.

I tre modelli di accreditamento

	Cosa è rilevante ai fini dell'accreditamento	Quale è il meccanismo dell'accreditamento	Quale ruolo per la mission e le motivazioni degli agenti	Uso di incentivi monetari all'affidabilità dell'agente
Modello verticalmente integrato	azioni	Gerarchia	Offerta di un servizio omogeneo. Poco spazio per motivazione degli agenti	limitato
Modello competitivo, di mercato	risultati	Competizione	Irrilevanti	rilevante
<i>Cooperative network</i>	intenzioni	<i>Cooperative network</i> : mutuo monitoraggio e sanzioni reputazionali	Mission eterogenee Forte ruolo per motivazione degli agenti	limitato

Il modello del *cooperative network* è ovviamente alternativo all'approccio pro-competitivo. Valorizzare la competizione nell'offerta dei servizi pubblici (ad esempio ricorrendo all'affidamento tramite asta) rischia di compromettere l'aspetto motivazionale distintivo del settore non profit: il terzo settore verrebbe semplicemente chiamato a fare ciò che viene richiesto dal settore pubblico, perdendo le proprie specificità e priorità.

Anche questo modello va però considerato con attenzione: se è vero che lo stimolo alla creazione di organizzazioni "*community-based*" che diano rappresentatività, contemporaneamente, ai fornitori di servizi e ai beneficiari degli stessi può migliorare la performance dell'offerta, è vero anche che, come abbiamo già più volte sottolineato, la *libertà di scelta* da parte dei beneficiari, che è la premessa essenziale perché essi possano fattivamente contribuire al disegno dell'offerta, richiede informazione piena e consapevolezza che non sono sempre presenti, specialmente in servizi la cui utilità si valuta solo dopo un uso prolungato. In questi contesti la libertà di scelta rischia di premiare i consumatori più informati. La letteratura sul tema ha al proposito messo in evidenza il rischio di cattura di tali organizzazioni da parte delle élite locali, che potrebbero utilizzarle per i propri benefici.

Un'enfasi eccessiva sugli aspetti motivazionali, e di coerenza nei valori fra principali e agenti può generare un altro rischio di grande rilievo, anch'esso sottolineato dalla letteratura sul tema: il *rischio di stratificazione* per caratteristiche del servizio e reddito del consumatore: servizi di qualità per soggetti ricchi; servizi di cui fruiscono solo gli appartenenti a una certa confessione religiosa o di una certa provenienza geografica o di un certo censo (*peer effect*). E' poi evidente che questo tipo di stratificazione può facilmente sconfinare nella segregazione.

In linea con queste considerazioni, va sottolineata una possibile interazione, negativa, fra il processo di "decentramento" a favore delle organizzazioni di comunità e il processo di decentramento amministrativo. In una struttura di governo organizzata su più livelli decisionali, il governo centrale può sfruttare l'opportunità, di utilizzare queste organizzazioni al fine di bypassare i governi decentrati, democraticamente eletti in rappresentanza della totalità degli individui delle singole realtà territoriali, per disegnare incentivi e benefici a favore di singoli gruppi o individui che sono rilevanti per vincere le elezioni e che non necessariamente coincidono con i più poveri o quelli più bisognosi.

1.5. Alcune considerazioni finali

Il punto essenziale che emerge dalla sintetica, e parziale, analisi sin qui condotta è una cautela circa la capacità dell'ente pubblico di governare

politiche pro-concorrenziali, mantenendosi ad un tempo responsabile, nei confronti dei cittadini, dell'offerta adeguata dei servizi. Cautela, in modo particolare, sulle capacità dell'ente pubblico di "regolare" l'attività dei privati, quando questa interessi beni con le caratteristiche peculiari proprie dei servizi alla persona.

Si è visto infatti che i servizi alla persona hanno caratteri di bene privato, ma con forti connotazioni di *experience good*. Nella loro offerta assume quindi un peso particolarmente rilevante il problema delle asimmetrie informative. Sono inoltre beni complessi, multidimensionali, rispondono cioè a più finalità e ad esigenze (non sempre espresse) di una pluralità di soggetti (oltre all'utente la sua famiglia, ma anche la società su cui ricadono esternalità del servizio, ecc.). Richiedono un'elevata capacità di adattamento alla domanda, da realizzare con flessibilità. La qualità di tali servizi è difficile da definire ex ante e da monitorare correttamente o valutare ex post. La valutazione non può infatti limitarsi ad una misurazione in termini di output, ma deve riguardare il risultato conseguito (outcome), ed è resa ancora più complessa dal fatto che tale risultato dipende anche dal comportamento del destinatario del servizio.

Per questi motivi, quando si accetti il principio della separazione fra un finanziamento, che resta pubblico, e la produzione, pubblica o privata, i meccanismi tradizionali di regolamentazione faticano a funzionare.

A ciò si associano problemi nel disegno degli incentivi: l'uso di indicatori di performance imperfetti non solo può risultare fuorviante, ma può influenzare il comportamento dei soggetti controllati in modo indesiderato: inducendoli ad aumentare i propri sforzi nella prestazione misurata a scapito delle altre. Se la remunerazione degli operatori è legata a indicatori di performance non adeguati l'incentivo risulta distorto ed espone il dipendente ad un rischio immotivato.

In definitiva, ciò che si verifica è che, contrariamente a quanto richiesto dagli usuali meccanismi competitivi, che vedono un insieme di produttori atomistici contendersi il mercato di un bene con caratteristiche omogenee, l'offerta non è standardizzabile. Una molteplicità di soluzioni organizzative è allora necessaria non solo per rispondere a istanze competitive (minor prezzo a pari qualità, o maggiore qualità a pari prezzo) quanto per venire incontro ad un bisogno (e quindi ad una domanda potenziale) articolato.

La consapevolezza di questa complessità si sta esplicando nel progressivo superamento dell'approccio noto come *new public management*, che aveva rivoluzionato la visione propria del modello burocratico, tradizionale, del funzionamento dell'amministrazione pubblica, e nel tentativo di delineare un nuovo approccio di "*governance*", cui, in assenza di un paradigma certo, ci si riferisce di volta in volta con espressioni come "cooperative network", "partnership pubblico privato", "governo responsabile", ecc.

L'approccio del *New public management*, di cui le politiche di esternalizzazione sono un tassello fondamentale, mirava a riprodurre, all'interno delle amministrazioni pubbliche, le logiche manageriali proprie del settore privato.

Il nuovo approccio punta invece a sostituire al governo la “*governance*”, assegnando enfasi prioritaria all'apertura alla società civile, e, in particolare, alla collaborazione con il terzo settore.

Il punto centrale di questo mutamento di filosofia è lo spostamento dell'attenzione dalla soddisfazione del cittadino inteso come cliente propria del *new public management*, al coinvolgimento dei cittadini in tutti i loro ruoli di *stakeholder*. Ciò richiede un insieme di assetti organizzativi sempre meno gerarchici e sempre più fondati su reti di collaborazioni.

In questo contesto, allo stato è affidato un ruolo “post regolatorio”, gli si chiede cioè di rinunciare sia all'offerta monopolistica diretta, sia al ricorso a strumenti di controllo meramente autoritativi, e di ricorrere invece a strumenti che favoriscano l'autoregolazione e la collaborazione.

Il nuovo approccio non si limita a disegnare nuovi tipi di relazioni fra stato e società, fra pubblico e privato, ma richiede anche forme più articolate e decentrate di governo. Prefigura cioè una possibile forma di interdipendenza fra un processo di decentramento amministrativo, ispirato fra l'altro dalla volontà di realizzare una maggiore vicinanza fra il decisore politico e la comunità che esso rappresenta, e la partnership fra pubblico e privato.

Si tratta di un'evoluzione recente, che in larga parte si sovrappone a processi ancora in atto, rispondenti a filosofie diverse, e di cui non è quindi ancora possibile fare un bilancio completo.

Si ha però la sensazione che, ancora una volta, il “modello” proposto sia un tentativo di razionalizzazione di un processo di frammentazione e articolazione dell'offerta dei servizi alla persona, oggettivamente in atto, sia nel pubblico che nel privato, più che la proposizione di un paradigma strutturato, in grado di dare una risposta compiuta alle problematiche più sopra richiamate.

Resta in particolare aperto il rischio che l'articolazione dell'offerta, che consegue al giusto tentativo di valorizzare le iniziative spontanee della società civile e di rispondere ad una sicura differenziazione dei bisogni, si accompagni, come si è detto, a processi di stratificazione o di esclusione dei soggetti meno in grado di sfruttarne le opportunità, ovvero, in altri termini, il rischio che l'articolazione dell'offerta, allungando ulteriormente la catena dell'*accountability*, si accompagni ad una frammentazione delle responsabilità, ai danni dei soggetti più deboli e meno rappresentati.

Questo rischio è presente non solo nell'apertura alla società civile, ma anche nel decentramento di competenze all'interno all'amministrazione. Il “decentramento” non è infatti, in nessuna realtà storica, il risultato di un

ridisegno compiuto delle competenze, accompagnato da una contestuale riassegnazione delle fonti di finanziamento, adeguata a rendere materialmente possibile l'esercizio di quelle competenze. Il decentramento è invece un processo, che conosce momenti di accelerazione, di stasi e anche di involuzione. Il modo in cui questo processo è portato avanti, la sequenza delle decisioni, la scelta tra forme diverse di decentramento, ecc., può avere un impatto sull'offerta effettiva dei servizi, ben più rilevante della decisione stessa di decentralizzare.

Il caso più tipico, su cui si tornerà anche nelle altre parti di questo lavoro, è la violazione della regola per cui il finanziamento deve seguire la funzione. I *mismatches* che si verificano in questo campo possono tradursi in un'offerta povera dei servizi di interesse generale.

Proprio perché non è un cambiamento politico che ha luogo una volta per tutte, ma è un processo in cui il risultato che si vuole perseguire è, come si è ricordato nei primi paragrafi, quello di far sì che gli enti decentrati diventino soggetti al tempo stesso *accountable* ed efficienti, il decentramento può richiedere un numero rilevante di anni. Nel frattempo, questo processo, dinamico e incerto, va governato.

Paradossalmente (o ironicamente, secondo la valutazione di Ahmad *et al.*, 2005) è lo stato centrale che si trova nella posizione migliore per gestire i rischi che derivano da passaggi e sequenze non corretti e dal loro possibile impatto sull'offerta dei servizi.

La struttura della spesa e dell'offerta dei servizi sociali in Italia

2.1. Introduzione

La motivazione di questa seconda parte, dedicata ad una sintetica esposizione del finanziamento dei due principali segmenti di spesa per servizi reali di assistenza (asili nido e servizi per anziani), è di richiamare l'attenzione sull'estrema frammentarietà e incompletezza della conoscenza istituzionale dell'offerta e della spesa sociale in Italia.

Nei casi in cui le informazioni sono meno inadeguate si palesano difformità nella distribuzione dell'offerta dei servizi di proporzioni difficilmente compatibili con un sistema di welfare state evoluto². Questi dati empirici hanno costituito lo stimolo principale a pensare ed elaborare modalità di intervento (costruzione di modelli completi, forte accentuazione del ruolo di coordinamento tra stato e livello regionale) le prime linee delle quali costituiscono l'oggetto della terza parte del lavoro.

Cosa sappiamo dei sistemi di welfare locale dei servizi alla persone (WL, d'ora in poi). Con questa espressione indichiamo l'area che riguarda i servizi alle persone, minori, soggette ad handicap e a favore degli anziani, offerti da livelli inferiori di governo (regioni, province, ma soprattutto comuni e altri enti locali). Più in particolare siamo interessati a servizi come asili nido, scuole di infanzia, area dell'handicap (minori e adulti), dipendenze, contrasto della povertà, assistenza domiciliare, assistenza sociale e sanitaria ad anziani non autosufficienti, ecc. Prendiamo cioè come punto di riferimento le aree di intervento che sono state codificate ad esempio nella 328/00, successivamente riprese nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, 2001-03, prodotto nell'aprile 2001:

Responsabilità familiari
Diritti dei minori
Persone anziane

² Non si può dire che sia mancata la sollecitazione sul tema da parte degli studiosi. Un esempio significativo, per il segmento dei servizi agli anziani, è costituito dalla ricerca promossa dalla Commissione di Garanzia dell'Informazione statistica (2005), non ancora pubblicata, che documenta in modo molto dettagliato e con una particolare attenzione agli aspetti metodologici lo stato delle conoscenze desumibili dalle molteplici, ma mal finalizzate fonti informative esistenti.

Contrasto della povertà
Disabili
Dipendenze (alcool e droghe)

Ricordiamo inoltre che le tipologie dei servizi individuate dal Piano nazionale 2001-03 erano:

Sevizio sociale e segretariato per l'informazione
Servizio di pronto intervento
Assistenza domiciliare
Strutture residenziali e semi-residenziali epr soggetti fragili
Centri di accoglienza e residenziali o diurni a carattere comunitario

Uno degli aspetti più insoddisfacenti dell'evoluzione istituzionale a partire dalla L.328/00 è la mancata costruzione di un servizio informativo sulla domanda ed offerta dei servizi che rientrano nel WL. Ogni riflessione orientata alla riforma di questo settore di attività pubblica dovrebbe disporre di informazioni complete sui seguenti aspetti.

- 1) Un quadro demografico che descriva le caratteristiche della popolazione di riferimento: minori, portatori di handicap, anziani non autosufficienti, famiglie povere, per età e per distribuzione territoriale.
- 2) Un tentativo di stima della domanda di servizi da parte dei cittadini
- 3) Un catalogo delle tipologie di servizi offerti dal WL (sistema welfare locale), come tipologia e con indicazione delle strutture (capitale fisso), disponibile nella sua articolazione per aree di intervento (minori, handicap, anziani) e territoriale.
- 4) L'individuazione dell'ammontare dei fattori produttivi disponibili, capitale fisso e lavoro attualmente impiegati, articolati sempre per territorio e per caratteristiche qualitative. Particolare attenzione andrebbe rivolta alla specificazione della natura pubblica o privata della proprietà delle strutture (Ipab, et al.) e delle modalità di offerta dei servizi.
- 5) Una valutazione del grado di copertura della domanda.
- 6) La stima della spesa dei servizi e di quella necessaria per adeguare la spesa alla domanda.

Gli interrogativi relativi ai punti sopraindicati possono purtroppo essere soddisfatti in modo estremamente parziale e frammentario con dati che hanno un grado di aggiornamento del tutto inadeguato. Concentrandoci sui segmenti ritenuti prioritari, nei paragrafi che seguono si analizzeranno la struttura

dell'offerta e la spesa per gli asili nido e i servizi per la popolazione anziana, ponendo particolare attenzione alla documentazione dell'articolazione regionale dell'offerta e delle risorse.

2.2. I servizi ai minori: asili nido

Le informazioni sulla domanda e offerta di posti in asili nido possono essere dedotte esclusivamente da fonti indirette, di cui la principale è rappresentata dall'Istituto degli Innocenti che collabora alla costruzione di un osservatorio sui minori per il Ministero del Welfare. Il Centro ha svolto un'indagine sugli asili nido nel 2000, che costituisce il punto di riferimento di tutti i documenti, ufficiali e non, e delle analisi su questo tema. Nel marzo 2006 è stato pubblicato il Rapporto: "I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia; rassegna coordinata dei dati e delle normative nazionali e regionali, al 31/12/2005", Ministero del welfare, commissionato all'Istituto degli Innocenti, Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e l'adolescenza, pubblicato nei Quaderni del Centro, n. 36 (www.minori.it). Sulla base di questo aggiornamento, condotto a livello regionale, peraltro parziale e riferito a momenti temporali non omogenei, risalenti nella maggior parte dei casi alla fine del 2003, si possono avere alcune utili informazioni e comparazioni tra il 2000 e il 2003.

L'indagine è stata parzialmente aggiornata nel marzo 2006 con riferimento ai dati relativi alla fine del 2003/2004.

La domanda di nidi

La tabella 1 rappresenta l'utenza potenziale per regione, misurata dal numero di bambini con età fino a 3 anni nel 2000 e nel 2004.

I bambini fino a tre anni sono 1643 mila nel 2004. Il loro numero non è molto aumentato rispetto al 2000.

La distribuzione regionale segue sostanzialmente la dinamica della popolazione con punte nella popolosa Lombardia, in Campania e in Sicilia.

Queste grandezze non rappresentano però in alcun modo la domanda effettiva di asili nido del nostro paese. L'asilo nido è un servizio a domanda individuale. Molte famiglie non fanno domanda perché non sentono il bisogno di avere tale servizio. Un primo passo nella direzione di una migliore valutazione della domanda effettiva è fornito dai dati relativi alle domande espresse (pari alla somma dei posti occupati e dei bimbi rimasti in fila di attesa). L'indagine dell'Istituto degli Innocenti ha rilevato questa informazione in modo completo solo per il 2000. Nell'aggiornamento del 2004 i dati sono disponibili solo per alcune regioni. Il dato non è quindi nitidamente interpretabile.

Tab. 1 - Utenza potenziale, domande di ammissione e domande accolte ai nidi per regione nel 2000 e 2004

	Ut.potenziale	2000		Ut.potenziale	2004		Var. accolte
Regione	comp.%	%accolte	%domande	comp.%	%acc.	%domande	2004/00
Piemonte	6,5	10,7	14,2	6,5	13,1	20,6	2,3
V.d'Aosta	0,2	12,3	23,6	0,2	12,3	18,0	-0,1
Lombardia	15,2	9,7	13,7	15,9	12,9	12,9	3,3
Bolzano	1,0	3,6	5,0	1,0	5,8	7,8	2,3
Trento	0,9	11,9	16,0	0,9	13,8	16,1	1,8
Veneto	7,8	7,2	11,7	8,0	19,9	25,0	12,7
Friuli	1,7	7,8	12,2	1,8	10,7	n.d.	2,9
Liguria	2,1	9,7	21,4	2,1	12,1	n.d.	2,4
Emilia	5,9	18,3	22,9	6,5	23,9	29,3	5,6
Toscana	5,0	11,3	17,1	5,3	15,7	25,6	4,4
Umbria	1,2	11,6	15,9	1,3	11,8	15,5	0,2
Marche	2,3	11,5	16,2	2,3	11,6	18,1	0,1
Lazio	9,1	8,2	12,7	8,8	9,5	14,8	1,2
Abruzzo	2,1	4,1	4,9	2,0	4,1	n.d.	0,0
Molise	0,5	2,9	3,2	0,5	3,4	4,1	0,5
Campania	12,8	2,2	2,8	12,4	2,3	n.d.	0,0
Puglia	8,0	2,7	3,5	7,8	1,0	n.d.	-1,7
Basilicata	1,1	5,2	6,6	1,0	5,2	n.d.	0,1
Calabria	3,8	1,9	2,3	3,6	2,0	n.d.	0,0
Sicilia	10,4	4,7	6,4	9,7	4,6	n.d.	-0,1
Sardegna	2,5	6,4	9,2	2,4	5,3	n.d.	-1,1
Italia	100,0	7,4	10,5	100,0	9,9	n.d.	2,5
Italia- Ut.potenziale	1600454			1643826			

Come mostra la colonna 2 della tabella 1, nel 2000 le domande rappresentavano appena il 10,5% dell'utenza potenziale. E' però abbastanza intuitivo che neppure la domanda espressa sia un indicatore adeguato. Vi è infatti un fenomeno molto forte di scoraggiamento della domanda là dove l'offerta è scarsa. Inoltre la misura delle file di attesa è di difficile valutazione in considerazione di adattamenti che avvengono nelle condizioni di bisogno che si traducono in domanda, nel periodo che intercorre tra il momento dell'espressione della domanda e l'inizio dell'attività del nido.

Le indagini multiscopo dell'Istat possono fornire alcune generiche indicazioni sul bisogno di servizi di nidi. Un'analisi di questo tipo è stata proposta nel Rapporto annuale dell'Istat del 2005 il cui capitolo 4, "Le trasformazioni familiari", consente di ricavare alcune indicazioni in proposito. E' però evidente che dovrebbero essere realizzati studi più mirati.

Dall'indagine Istat emergono i seguenti punti.

- 1) Nel 2003 il 34,8% delle famiglie con bambini fino a 13 anni ricevono aiuti informali, che nel 76% dei casi è per assistenza ai bambini.
- 2) Un terzo delle famiglie con madre occupata (contro il 18% se casalinga) riceve aiuto dalla rete informale e nell'83% dei casi per l'assistenza ai bambini.
- 3) Dei 4 milioni di bambini fra 0-13, il 40% è accudito almeno qualche volta la settimana dai nonni. Tale supporto è ancora più importante per i bambini piccoli (55,7%).
- 4) La maggioranza dei bambini al nido ha la mamma che lavora (70%).
- 5) Aumenta la valutazione del nido non solo come custodia, ma come occasione educativa e di socializzazione (45% delle risposte).
- 6) Chi non usa il nido per il 27% dei casi ha un altro aiuto familiare, il 41,6% ritiene che il bimbo sia troppo piccolo per poter essere affidato all'esterno; il 5,6% non vuole delegare ad altri la cura del bimbo, il 4,3 risponde che il nido è lontano e il 4,9 che ha presentato domanda e non è stata accettata.

Sulla base dell'indagine sulle forze di lavoro, si può inoltre sapere che:

- 1) tra le donne che lavorano part time il 45% (con punte del 59% per la classe di età 35-44) lavorerebbe a tempo pieno se avesse a disposizione servizi adeguati;
- 2) nel 2004, 2 milioni e 460 mila donne tra 15 e 64 anni (un quarto delle inattive) che non lavorano dichiarano di non cercare lavoro perchè impegnate nella cura dei figli o di anziani non autosufficienti.

L'offerta di nidi

La tabella 2 e la figura 1 forniscono indicazioni sulla diffusione degli asili nido per regione alla fine del 2000 e intorno al 2004.

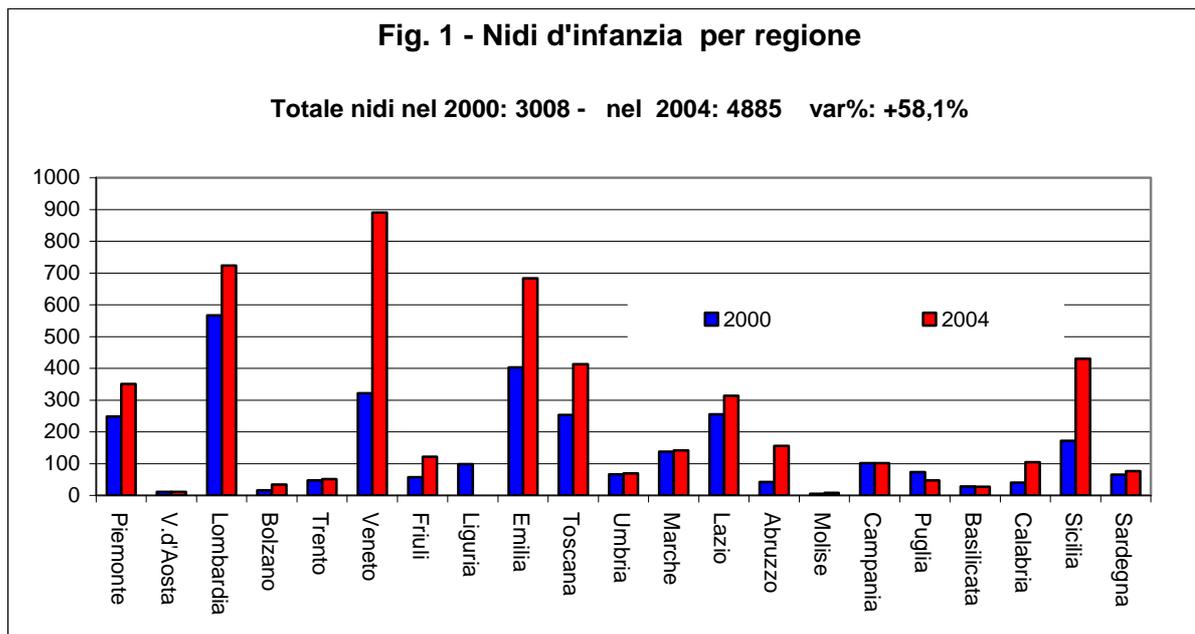
Tab. 2- Numero dei nidi per regione nel 2004 e intorno al 2004

Regione	Nidi al 30.7.00			Nidi (fine 2003-04)			var.%		
	pubblici	privati	Totale	pubblici	privati	totale	pubblici	privati	totale
Piemonte	195	53	248	212	139	351	8,7	162,3	41,5
V.d'Aosta	11	0	11	11	0	11	0,0	0,0	0,0
Lombardia	478	89	567	550	174	724	15,1	95,5	27,7
Bolzano	9	7	16	10	24	34	11,1	242,9	112,5
Trento	37	10	47	51	0	51	37,8	-100,0	8,5
Veneto	154	168	322	396	494	890	157,1	194,0	176,4
Friuli	39	18	57	50	72	122	28,2	300,0	114,0
Liguria	86	12	98	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Emilia	368	35	403	437	246	683	18,8	602,9	69,5
Toscana	235	18	253	317	96	413	34,9	433,3	63,2
Umbria	58	8	66	69	nd	69	19,0	nd	4,5
Marche	107	31	138	125	17	142	16,8	-45,2	2,9
Lazio	212	43	255	220	94	314	3,8	118,6	23,1
Abruzzo	39	3	42	75	81	156	92,3	2600,0	271,4
Molise	4	1	5	6	2	8	50,0	100,0	60,0
Campania	48	54	102	48	54	102	0,0	0,0	0,0
Puglia	51	22	73	13	34	47	-74,5	54,5	-35,6
Basilicata	23	5	28	27	0	27	17,4	-100,0	-3,6
Calabria	22	18	40	20	85	105	-9,1	372,2	162,5
Sicilia	172	Nd	172	199	231	430	15,7	nd	150,0
Sardegna	56	9	65	69	7	76	23,2	-22,2	16,9
Italia	2404	604	3008	2905	1850	4755	20,8	206,3	58,1
Fonte: Istituto degli Innocenti.									

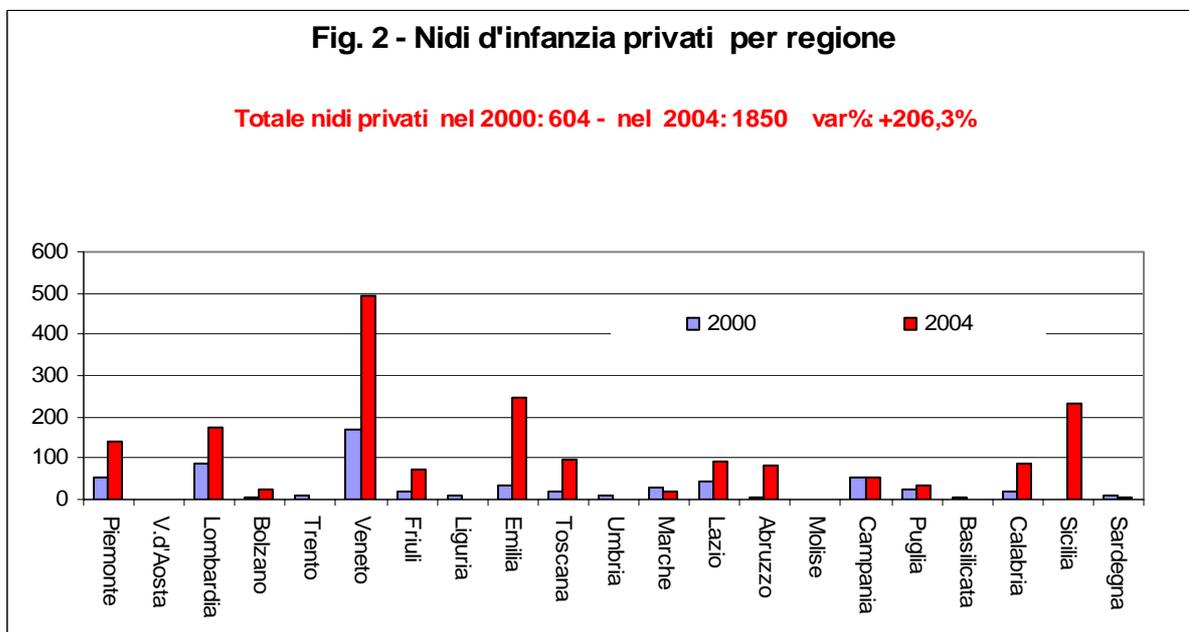
Nel quadriennio, il numero dei nidi è passato da 3008 a 4755, con un incremento del 58%. Si tratta di un incremento molto significativo, se si ha presente che nel 1992 i nidi erano 2180: negli 8 anni tra il 2000 e il 1992 i nidi erano aumentati solo del 38%.

L'aumento dell'offerta è dovuto in misura preponderante alla creazione di nidi privati, che sono triplicati. Oggi questi nidi rappresentano quasi il 40% dell'offerta.

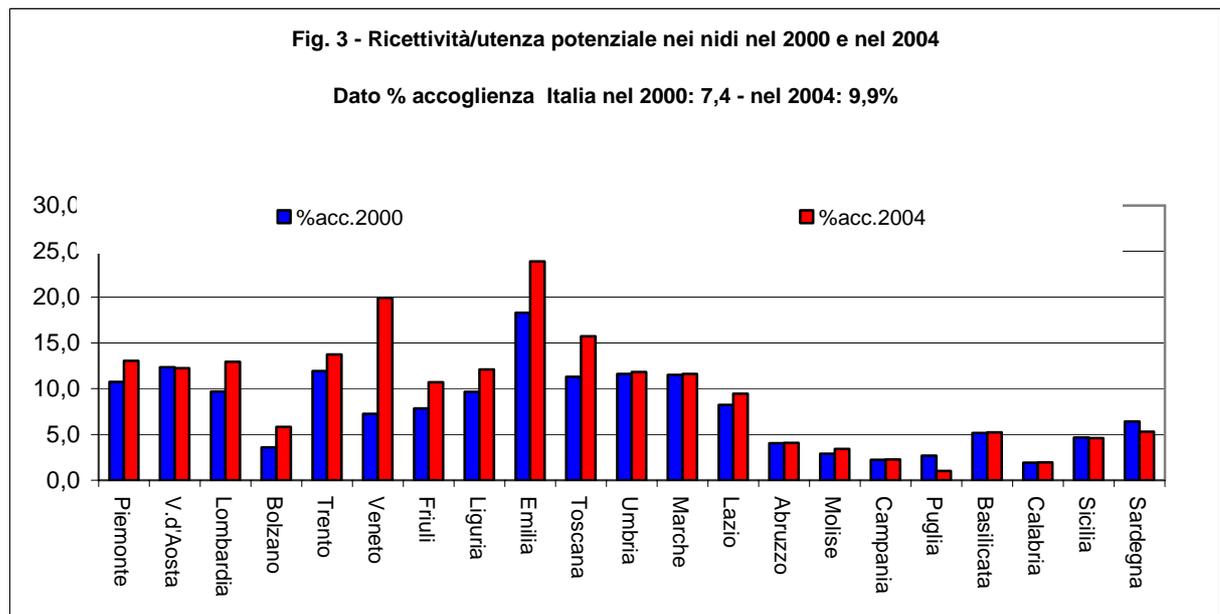
La distribuzione territoriale dei nidi è molto differenziata. Spiccano naturalmente le regioni del nord e del centro, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana. Un numero elevato di nidi si ha anche in Sicilia (figura 1).



Appare evidente il deficit delle regioni meridionali.
 La distribuzione per regione dei nidi privati è raffigurata nella figura 2.



La figura evidenzia che l'aumento dell'offerta è stato coperto principalmente dai nidi privati anche in regioni come l'Emilia-Romagna.



La scarsa capacità di offerta è documentata dalla figura 3 che rappresenta il rapporto tra ricettività e utenza potenziale. Nel 2004 si attesta su un valore prossimo al 10%, con un aumento significativo rispetto al 2000 (7,4) (vedi anche fig. 4) ben lontano dal livello del 30% riscontrabile nei paesi scandinavi.

Impressionante è la dispersione regionale, con valori molto elevati in Emilia (23,9%), Toscana (15,7) e Veneto (19,9) e valori molto bassi nel sud che non raggiungono mai il 5%.

Quale è la soluzione per la cura dei bambini cui fanno ricorso le donne che lavorano? Una recente indagine del CNEL-Istat documenta che i nonni coprono nel 54% dei casi di bisogno di assistenza.

2.3. I servizi per gli anziani

Il Rapporto di monitoraggio delle politiche sociali del ministero presenta anche le usuali stime della popolazione non autosufficiente (NA). La fonte è l'indagine Multiscopo che si riferisce al 2000. Sulla popolazione con età superiore a 5 anni la stima dei non autosufficienti è quella indicata nella tabella che segue.

	>65	tot
Maschi	593	894
Femmine	1358	1721
Totale	1951	2615

Le strutture residenziali in Italia

La fonte principale di informazione relativa alle strutture residenziali è Istat (2005) con dati aggiornati al 2003. Si riportano di seguito alcune tabelle di sintesi.

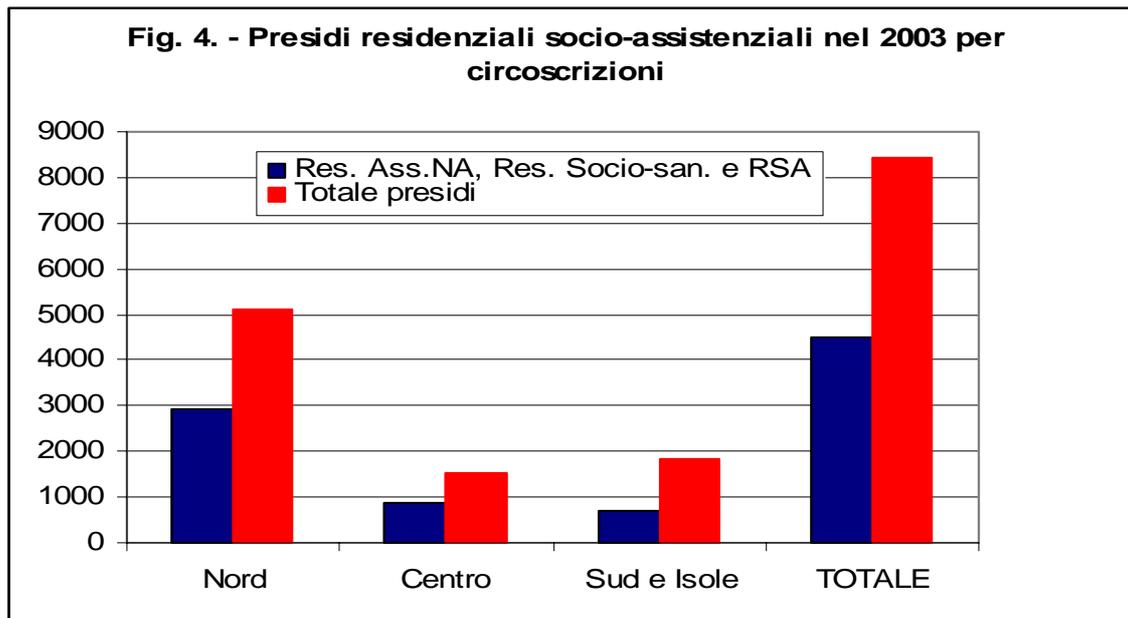
Tab. 4 - Presidi residenziali socio-assistenziali per tipologia		
TIPOLOGIA DI PRESIDIO	n.	%
Centro di pronta accoglienza	191	2,3
Centro di accoglienza notturna	62	0,7
Comunità familiare	615	7,3
Comunità socio-educativa per minori	741	8,8
Comunità socio-riabilitativa	628	7,4
Comunità alloggio	1046	12,4
Istituto per minori	258	3,1
Residenza assistenziale per anziani autosufficienti	1914	22,6
Residenza socio-sanitaria per anziani	1421	16,8
Residenza sanitaria assistenziale (Rsa)	1181	14,0
Centro di accoglienza immigrati	296	3,5
Altro	100	1,2
TOTALE	8453	100,0

I presidi residenziali sono 8453 per 340 mila posti letti complessivi, utilizzati da minori, adulti e anziani. Gli ospiti anziani sono 227 mila, che è appunto la cifra che si usa solitamente per individuare i NA anziani in residenze. Degli 8453 presidi il 52% è costituito da Residenze per anziani e RSA.

Tab. 5 - Presidi residenziali socio-assistenziali, posti letto e ospiti presenti al 31.12. 2003 per regione

REGIONI	Presidi residenziali	Totale posti letto	Ospiti			
			Minori	Adulti	Anziani	Totale
			VALORI ASSOLUTI			
Piemonte	1.085	47.151	1.351	5.020	35.286	41.657
Valle d'Aosta	40	1.014	21	80	884	985
Lombardia	1.037	62.912	2.699	8.958	47.474	59.131
Trentino-Alto Adige	329	11.289	428	2.587	7.567	10.582
<i>Bolzano-Bozen</i>	<i>139</i>	<i>4425</i>	<i>150</i>	<i>1010</i>	<i>3150</i>	<i>4310</i>
<i>Trento</i>	<i>190</i>	<i>6864</i>	<i>278</i>	<i>1577</i>	<i>4417</i>	<i>6272</i>
Veneto	693	40.162	1.201	4.467	31.522	37.190
Friuli-Venezia Giulia	237	14.131	595	1.849	9.115	11.559
Liguria	437	15.671	689	2.410	10.900	13.999
Emilia-Romagna	1.272	35.201	1.630	5.558	24.454	31.642
Toscana	524	17.495	664	2.712	12.820	16.196
Umbria	121	4.149	372	1.056	2.387	3.815
Marche	337	9.983	313	1.613	6.575	8.501
Lazio	527	17.747	1.389	3.980	9.662	15.031
Abruzzo	117	6.598	436	983	4.117	5.536
Molise	61	2.058	118	534	1.252	1.904
Campania	341	10.524	2.028	1.856	3.939	7.823
Puglia	271	13.692	1.359	1.946	5.758	9.063
Basilicata	41	1.186	93	134	718	945
Calabria	229	5.615	1.400	1.124	2.154	4.678
Sicilia	560	18.756	2.944	3.023	7.547	13.514
Sardegna	194	5.189	380	760	3.184	4.324
Nord	5.130	227.531	8.614	30.929	167.202	206.745
Centro	1.509	49.374	2.738	9.361	31.444	43.543
Sud e Isole	1.814	63.618	8.758	10.360	28.669	47.787
TOTALE	8.453	340.523	20.110	50.650	227.315	298.075

La figura 4 mostra con evidenza la maggiore concentrazione dei presidi nel nord del paese.



Tab. 5 . Ripartizione tra pubblico, non profit e profit dei posti letto nel 2003

	Posti letto				Pub/tot	Prof/tot
	Pubblico	Non profit	Profit	Totale		
Nord	109444	84358	33729	227531	48,1007	14,82391
Centro	17434	22203	9737	49374	35,31008	19,72091
Sud e Isole	15942	38957	8719	63618	25,05895	13,70524
TOTALE	142820	145518	52185	340523	41,94137	15,32496

Dei 340 mila posti letto in strutture residenziali il 42% è pubblico (ma in prevalenza al nord) e il 15% privato.

Tab. 6 - Ente gestori delle strutture (composizione %) nel 2003

REGIONI	Comune/ Consorzio/ Associazione/ C. montana	Provincia/ Regione	Azienda sanitaria locale	Ipab	Altro ente pubblico	Ente religioso	Impresa non profit	Altra impresa privata	Totale
Nord	13,2	0,3	2,4	18,4	1,0	17,8	31,3	15,6	100,0
Centro	7,4	0,5	10,5	8,1	0,7	29,6	25,0	18,3	100,0
Sud e Isole	3,0	0,6	4,2	9,6	0,8	36,3	32,4	13,1	100,0
TOTALE	10,0	0,4	4,2	14,7	0,9	23,9	30,4	15,5	100,0

Enti religiosi e non profit gestiscono il 53% delle strutture; il 14,7% è gestito da Ipab, il 15% da enti pubblici territoriali e il 15% da privati.

Gli ospiti anziani

Concentrandoci sugli ospiti anziani si vede che dei 227 mila anziani il 70% sono NA e prevalentemente donne.

Tab. 7. Gli ospiti delle strutture residenziali per sesso nel 2003

	Maschi	Femmine	Totale
VALORI ASSOLUTI			
Autosufficienti	18732	52408	71140
Non autosufficienti	34216	121959	156175
Totale anziani	52948	174367	227315
VALORI PERCENTUALI			
Autosufficienti	35,4	30,1	31,3
Non autosufficienti	64,6	69,9	68,7
Totale anziani	100,0	100,0	100,0

Tab. 8 Gli ospiti anziani in residenze protette nel 2003

REGIONI	Residenza assistenziale per anziani autosufficienti				Residenza socio-sanitaria per anziani				Residenza sanitaria assistenziale (Rsa)			
	Pubblico	Non profit	Profit	Totale	Pubblico	Non profit	Profit	Totale	Pubblico	Non profit	Profit	Totale
Piemonte	10.378	7.659	4.340	22.377	3.160	2.197	2.828	8.185	2.580	433	651	3.664
Valle d'Aosta	36	29	0	65	467	186	91	744	58	0	0	58
Lombardia	75	407	562	1.044	898	1.192	0	2.090	22.165	18.119	2.700	42.984
Trentino-Alto Adige	0	22	0	22	2.444	338	142	2.924	3.864	451	47	4.362
<i>Bolzano-Bozen</i>	0	0	0	0	2.243	338	142	2.723	386	33	0	419
<i>Trento</i>	0	22	0	22	201	0	0	201	3.478	418	47	3.943
Veneto	1.100	1.907	271	3.278	15.610	6.082	1.303	22.995	3.159	1.266	370	4.795
Friuli-Venezia Giulia	518	549	1.089	2.156	4.330	975	377	5.682	472	253	184	909
Liguria	220	265	288	773	2.237	2.968	2.894	8.099	1.028	143	405	1.576
Emilia-Romagna	1.597	2.536	2.876	7.009	9.426	2.559	3.514	15.499	1.019	402	385	1.806
Toscana	1.030	2.224	352	3.606	175	504	97	776	3.128	2.653	2.398	8.179
Umbria	83	257	178	518	887	389	318	1.594	124	77	11	212
Marche	3.332	756	251	4.339	1.054	116	94	1.264	541	12	191	744
Lazio	1.355	3.481	1.046	5.882	0	241	0	241	64	555	1.713	2.332
Abruzzo	498	396	205	1.099	599	588	151	1.338	451	189	661	1.301
Molise	87	298	0	385	150	417	137	704	0	0	0	0
Campania	758	1.272	461	2.491	0	197	374	571	219	4	139	362
Puglia	732	1.941	396	3.069	286	739	1.050	2.075	0	231	0	231
Basilicata	180	129	17	326	67	65	0	132	134	0	0	134
Calabria	109	445	43	597	74	827	0	901	33	78	136	247
Sicilia	1.986	1.914	436	4.336	479	1.607	63	2.149	186	0	0	186
Sardegna	226	708	10	944	51	269	0	320	34	90	0	124
Nord	13.924	13.374	9.426	36.724	38.572	16.497	11.149	66.218	34.345	21.067	4.742	60.154
Centro	5.800	6.718	1.827	14.345	2.116	1.250	509	3.875	3.857	3.297	4.313	11.467
Sud e Isole	4.576	7.103	1.568	13.247	1.706	4.709	1.775	8.190	1.057	592	936	2.585
TOTALE	24.300	27.195	12.821	64.316	42.394	22.456	13.433	78.283	39.259	24.956	9.991	74.206

2.4. La spesa sociale complessiva dei comuni

L'Istat ha prodotto nel dicembre del 2005 la Prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2003 (Statistiche in breve). Si tratta di una indagine molto articolata su cui si hanno forti aspettative ai fini della acquisizione di informazioni preziose per orientare il governo nella definizione dei livelli essenziali di prestazioni. L'indagine è stata ripetuta anche per il 2004 (i risultati dovrebbero essere resi noti dall'Istat entro la fine del 2006) e sono in corso i lavori per l'avvio della terza indagine³.

La spesa complessiva risulta pari a 5,2 miliardi ripartita per aree di utenza come nella tabella che segue (in milioni di euro).

Tab. 9 – La spesa per servizi sociali nel 2003 per aree

AREA DI UTENZA	Comuni	Distretti socio-sanitari	Associazioni	Totale	comp.%
Valori assoluti					
Famiglia e minori	1691	65	259	2015	38,3
Anziani	971	94	246	1311	24,9
Disabili	640	183	263	1085	20,6
Disagio adulti	301	8	51	360	6,8
Immigrati	102	3	14	119	2,3
Dipendenze	38	12	9	59	1,1
Multiutenze	195	27	91	313	5,9
Totale	3936	392	932	5261	100,0
comp.%	74,8	7,5	17,7	100,0	
Interventi e servizi	1372	161	400	1933	36,7
Trasferimenti	1526	147	270	1943	36,9
Strutture	1038	84	262	1384	26,3
Totale	3936	392	932	5261	100,0

Per ciascuna area di utenza è poi possibile individuare gli interventi e servizi sociali che assorbono una quota più ampia di spesa.

I servizi di cui alla tabella precedente non sono ben distribuiti sul territorio nazionale.

Molto diversificato per ripartizione geografica è, in particolare, sia l'indicatore di copertura territoriale del servizio, che ci indica la quota sul totale della popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente il servizio, sia l'indicatore di presa in carico da parte del servizio, e

³ L'indagine riferita al 2003 va considerata come indagine pilota. L'attendibilità dei risultati, nonostante lo sforzo imponente dell'Istat, è, secondo osservatori attenti, in parte attenuata dalla presenza di alcuni limiti attribuibili alla incompleta risposta di alcune delle amministrazioni regionali e a difetti di stima delle spesa in casi particolari.

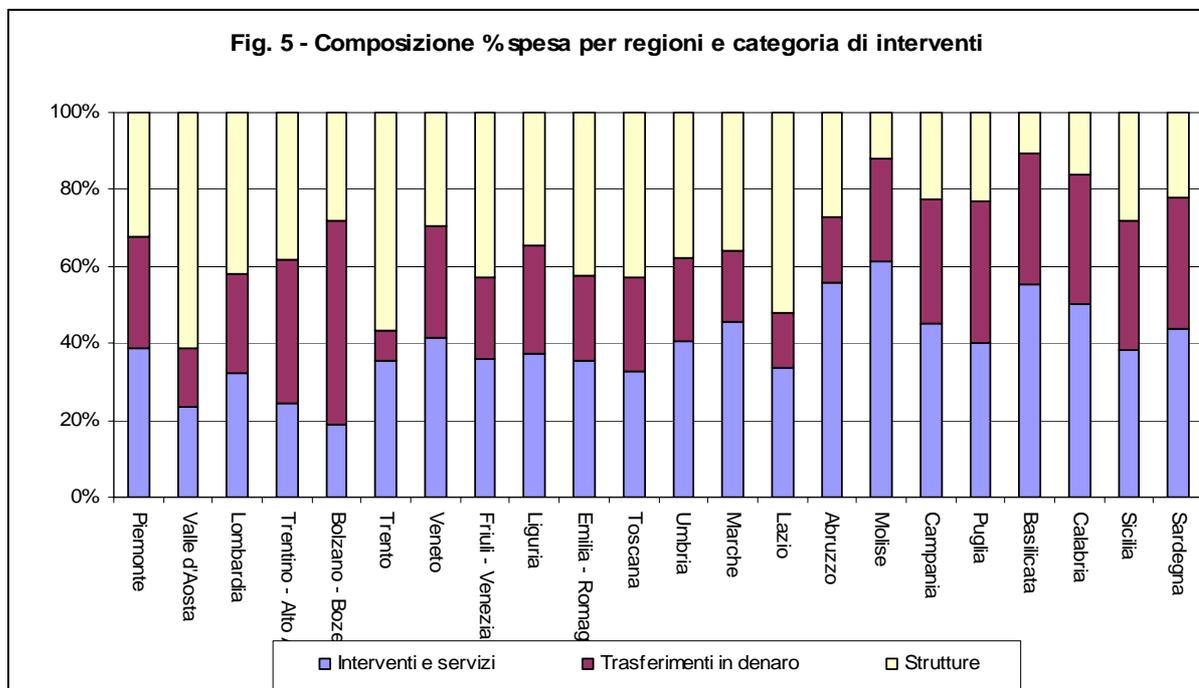
cioè il rapporto fra utenti del servizio considerato e popolazione di riferimento della ripartizione .

Tavola 10 – Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati che assorbono più spesa per area di utenza - Anno 2003							
Interventi e servizi sociali	Frequenza dei comuni in cui è presente il servizio	Frequenza percentuale dei comuni in cui è presente il servizio sul totale dei comuni	Popolazione dei comuni in cui è presente il servizio sul totale Italia	Utenti	Spesa	Percentuale di spesa nell'area di utenza	Percentuale di spesa sul totale Italia
Famiglia e minori							
Asili nido ⁽¹⁾	2467	30,46	65,45	145310	833,91	41,39	15,85
Strutture residenziali ⁽¹⁾	4711	58,16	77,33	25721	275,08	13,65	5,23
Contributi economici	6464	79,80	88,74	463080	230,83	11,46	4,39
Totale	6943	85,72	94,36	n/a(2)	1339,83	66,50	25,47
Anziani							
Strutture residenziali ⁽¹⁾	4791	59,15	79,03	86747	500,17	38,15	9,51
Assistenza domiciliare	7117	87,86	92,74	472611	465,09	35,47	8,84
Totale	7315	90,31	95,41	n/a(2)	965,26	73,62	18,35
Disabili							
Interventi e servizi educativo assistenziali e per l'inserimento lavorativo	5589	69,00	78,18	82633	215,80	19,89	4,10
Centri diurni ⁽¹⁾	4511	55,69	63,69	28474	192,90	17,78	3,67
Strutture residenziali ⁽¹⁾	4263	52,63	62,61	16175	188,38	17,36	3,58
Totale	6360	78,52	86,90	n/a(2)	597,08	55,03	11,35
⁽¹⁾ Sono comprese le rette pagate dai comuni per analoghi servizi privati							
⁽²⁾ La somma degli utenti non ha significato in quanto i servizi appartengono a macro-aree di interventi e servizi sociali diversi							

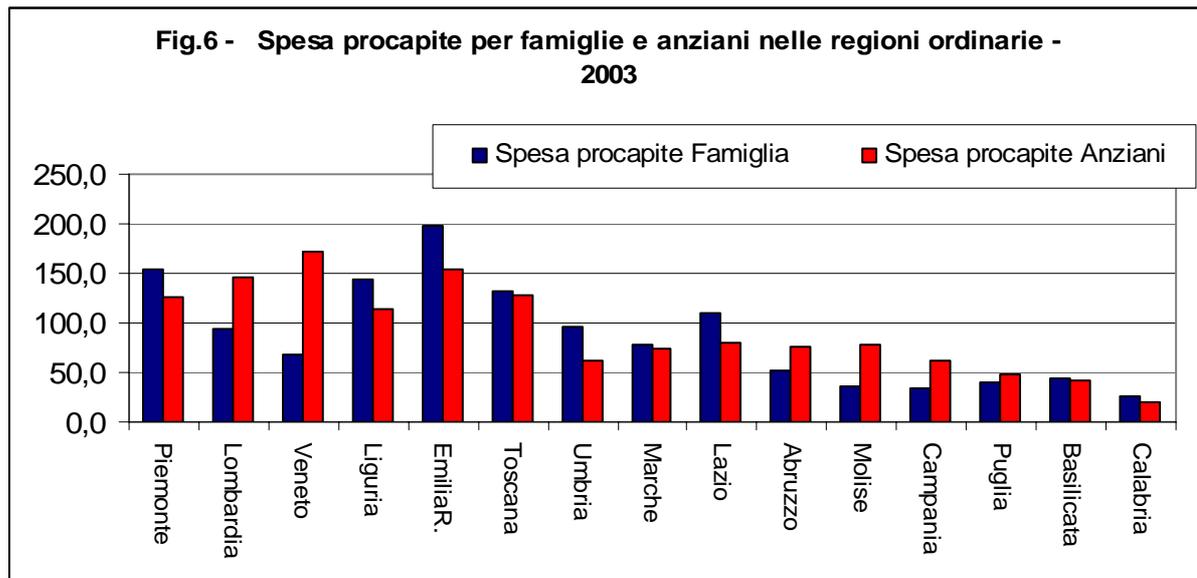
Tab. 11 – Indicatori della spesa per famiglia e minori per ripartizioni geografiche

Ripartizioni geografiche	FAMIGLIA E MINORI		
	Indicatore di copertura x 100 ⁽¹⁾	Indicatore di presa in carico degli utenti x 10.000 ⁽²⁾	Costo medio per utente (euro)
Contributi economici			
Nord-ovest	92	113	900
Nord-est	95	269	488
Centro	97	225	527
Sud	82	213	348
Isole	71	192	425
ITALIA	88	198	498
Asili nido⁽³⁾			
Nord-ovest	75	1.287	5.004
Nord-est	76	1.359	5.432
Centro	80	1.178	7.549
Sud	42	239	5.069
Isole	48	484	5.292
ITALIA	64	906	5.739
Strutture residenziali⁽³⁾			
Nord-ovest	87	15	12.590
Nord-est	86	13	11.927
Centro	83	16	7.826
Sud	63	5	10.382
Isole	64	8	10.050
ITALIA	76	11	10.695
Ripartizioni geografiche	Anziani		
	Indicatore di copertura x 100 ⁽¹⁾	Indicatore di presa in carico degli utenti x 10.000 ⁽²⁾	Costo medio per utente (euro)
Assistenza domiciliare			
Nord-ovest	98	361	1.140
Nord-est	99	853	833
Centro	96	266	1.088
Sud	82	293	828
Isole	87	398	1.321
ITALIA	93	429	984
Strutture residenziali⁽³⁾			
Nord-ovest	92	88	6.940
Nord-est	94	136	5.614
Centro	90	86	4.439
Sud	53	18	5.773
Isole	62	52	5.540
ITALIA	81	79	5.766
Note			
⁽¹⁾ L'indicatore di copertura territoriale del servizio per ripartizione geografica è il rapporto tra la popolazione di riferimento che risiede in un comune in cui è presente quel determinato servizio su tutta la popolazione di riferimento. La popolazione di riferimento per i "contributi economici" e per le "strutture residenziali" è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore, calcolati dai dati del Censimento della popolazione 2001. La popolazione di riferimento per gli "asili nido" è costituita dalla popolazione con età 0-3 anni - anno 2003. Fonte: Istat "Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile"			
⁽²⁾ L'indicatore di presa in carico da parte del servizio (utenti/popolazione di riferimento della ripartizione) mostra quante persone abbiano effettivamente fruito del servizio rispetto a 10.000 potenziali utenti una determinata ripartizione territoriale. La popolazione di riferimento per i "contributi economici" e per le "strutture residenziali" è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore, calcolati dai dati del Censimento della popolazione 2001. La popolazione di riferimento per gli "asili nido" è costituita dalla popolazione con età 0-3 anni - anno 2003. Fonte: Istat "Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile"			
⁽³⁾ Sono comprese le rette pagate dai comuni per analoghi servizi privati			

Se si prende a riferimento non la ripartizione geografica, ma la regione, e si distinguono gli interventi e i servizi offerti dai comuni in tre categorie: trasferimenti, strutture e servizi, si nota che anche la composizione della spesa su queste tre categorie è sensibilmente diversa. Prescindendo dalle province speciali, si nota che la spesa per trasferimenti monetari prevale al sud rispetto alle altre parti del paese.



Le differenze regionali emergono con maggiore evidenza se si considerano i dati relativi alla spesa pro capite. Il grafico che segue riporta questi dati, con riferimento alla spesa per famiglie e minori e alla spesa per anziani, limitatamente alle regioni ordinarie. I valori medi della regione Emilia Romagna sono da tre a quattro volte più elevati di quelli relativi alle regioni meridionali più svantaggiate.



2.5. Le indicazioni che emergono dall'analisi

La breve rassegna di dati proposta in questo capitolo, documenta con evidenza che nei settori più rilevanti della spesa sociale esistono significative carenze di offerta; queste carenze sono particolarmente acute nelle regioni meridionali.

La disparità nell'offerta, e nella spesa sociale, permette quindi di convalidare l'ipotesi di lavoro che l'azione di carattere istituzionale e amministrativo debba essere principalmente indirizzata alla creazione di una struttura di offerta territorialmente più omogenea.

Ancora una volta il tema del corretto disegno delle relazioni fra livelli di governo diventa cruciale per il conseguimento della finalità di garantire a tutti i cittadini la possibilità di fruire quanto meno dei livelli essenziali di questi servizi.

Il finanziamento dell'assistenza come prerequisito dell'organizzazione dei servizi sociali in un contesto federale post Titolo V

3.1. Decentramento e concorrenza: *trade-off*, complementarità o indipendenza?

Dal 1997 ad oggi il sistema amministrativo italiano è stato investito da shock istituzionali e culturali di varia natura, che hanno modificato in modo significativo il ruolo del *decentramento* e della *concorrenza* nell'offerta dei servizi pubblici.

Su piano del decentramento, il punto di partenza è costituito dalla riforma amministrativa Bassanini, che ha ridisegnato le competenze territoriali nell'ambito di un modello di decentramento/programmazione. Tale impianto non conteneva alcuna chiara indicazione dei meccanismi di finanziamento

Ha poi fatto seguito il D.Lgs. del 18 febbraio 2000, n. 56, che ha la sua genesi nell'art. 10 della L. 133/99, in materia di federalismo fiscale, e che ha previsto la costituzione di un unico fondo perequativo nazionale a favore delle regioni ordinarie e il principio dell'autosufficienza del sistema regioni-enti locali.

I passi più importanti sono però rappresentati dalla “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, L. 8 novembre 2000, n. 328 e dalle modifiche al Titolo V della parte seconda della costituzione, portate dalla L.Cost. del 18 ottobre 2001, n.3. Due interventi di portata epocale, ma che, secondo il punto di vista della maggior parte degli studiosi e commentatori, sembrano appartenere a due logiche istituzionali alquanto lontane.

Oltre che per questo processo istituzionale, il decennio passato si è caratterizzato per la maturazione di ideologie pro mercato nell'organizzazione dei servizi pubblici che hanno dato luogo ad un vasto processo di privatizzazioni nel campo dei servizi a monopolio naturale e forti esternalizzazioni negli altri, non accompagnato però da un adeguato processo di liberalizzazione e all'affermazione di un atteggiamento favorevole al consumatore/cittadino come destinatario dei servizi. Sono stati messi in atto timidi tentativi di costruzione di *internal market*, soprattutto nel campo sanitario, presto rientrati e contraddetti da atti di governo successivi.

Gli interventi e avvenimenti sommariamente richiamati descrivono quindi un cammino non lineare, che è stato condotto all'interno di un quadro di compatibilità finanziarie molto stretto, condizionato da esigenze forti di

risanamento finanziario, che hanno avuto nel 1992 e poi nel 1996 momenti particolarmente intensi, e che ha quindi improntato l'azione politica al contenimento della spesa. Anche questo percorso di risanamento finanziario si è sviluppato in modo non lineare, a causa dell'alternarsi di governi con orientamenti opposti. Il condizionamento esercitato dai vincoli finanziari ha però contribuito ad associare la misura dell'efficienza conseguibile attraverso più estesi processi di competizione con il risparmio di spesa.

Queste tendenze sollevano alcuni quesiti rilevanti che meritano il tentativo di fornire una risposta, anche richiamando alcune conclusioni cui si è giunti nella prima parte di questo lavoro.

Decentramento e ricorso al mercato: quali relazioni esistono tra questi due termini? Fanno parte di un medesimo percorso di rinnovamento delle istituzioni teso a conquistare più elevati livelli di efficienza e di efficacia? Fra di essi esiste complementarietà, trade-off o indipendenza? Una prima riflessione consente di argomentare che a seconda degli aspetti affrontati sono possibili tutte e tre le risposte, anche se ad un esame più attento *l'indipendenza* tende forse prevalere.

Tra decentramento e ricorso al mercato possono esservi aspetti di *complementarietà*

Il rapporto con l'offerta privata è principalmente la ricerca di un'articolazione di qualità, per ottenere livelli di offerta sufficienti e risolvere quindi anche un problema di quantità dell'offerta, nell'ambito di un processo la cui responsabilità resta nelle mani del soggetto pubblico. Questo allargamento dell'offerta, difficilmente perseguibile a livello centrale, può senza dubbio essere meglio perseguita se la individuazione delle forme di cooperazione con il mercato hanno come centro propulsione il governo decentrato.

Tra decentramento e ricorso al mercato possono però intercorrere relazioni di *trade-off*. Il decentramento trova infatti giustificazione perchè enti pubblici di livello inferiore possono conoscere e rispondere meglio alle preferenze dei cittadini. Questa valutazione può però confliggere con l'idea di standard qualitativi nazionali, che hanno anch'essi un'importante funzione: l'equità fra cittadini appartenenti a giurisdizioni diverse, o con minore possibilità di accesso a soluzioni organizzative diverse (anche per motivi informativi di cattura del beneficio da parte delle classi medie). Il coinvolgimento nell'offerta di soggetti privati e del terzo settore può rendere più difficile governare questo processo.

Una seconda esemplificazione di *trade off* può essere collegata al principio largamente accettato secondo cui il decentramento dia maggiore responsabilità agli enti locali decisori e li renda più controllabili da parte dei

cittadini. Se però le competenze non sono chiaramente definite tra i diversi livelli di governo (ad esempio perchè si dono potute realizzare solo condizioni di *soft budget constraint*) è inevitabile un rimpallo di responsabilità fra centro e periferia. Se a ciò si aggiungono “contratti incompleti” fra ente pubblico e privato l’assegnazione delle responsabilità può rimanere troppo indeterminata e generare un’inefficienza nell’offerta.

Esistono però anche fondate ragioni che portano a concludere che nella relazione tra decentramento e mercato prevalgano *relazioni di indipendenza*. Quali sono infatti gli aspetti rilevanti dei rapporto tra diversi livello di governo che devono essere salvaguardati?

Nel rapporto Centro/Regioni, il problema è la responsabilità del centro di definire i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e, contemporaneamente, di garantirne un finanziamento adeguato

Nel rapporto Regione/Enti locali, la regione ha la responsabilità di organizzare il servizio sul territorio, in modo tale da rendere operativamente funzionante l’offerta dei Lep. Questo interagisce anche con le problematiche dell’integrazione socio sanitaria, che sono affrontabili principalmente a livello regionale.

Infine il livello degli Enti locali e il rapporto Regioni/enti privati concorrono a garantire, non tanto un’astratta libertà di scelta *fra erogatori diversi di un medesimo servizio* (la concorrenza è proprio questo: offerta da parte di atomistici imprenditori di un prodotto omogeneo), ma interazione di soggetti che offrono un prodotto eterogeneo, finalizzato a soddisfare un bisogno multidimensionale, espresso da una molteplicità di soggetti.

Il processo di decentramento comporta dunque un ridisegno istituzionale molto complesso, in cui i principi che assumono una maggiore rilevanza sono la responsabilità dell’attore pubblico, la sua *accountability*, più che le esigenze di allargamento delle possibilità di offerta ad altri soggetti.

Nel rapporto fra stato e regioni, ad esempio come si argomenterà più ampiamente, il problema più urgente nell’attuale fase politica sembra essere la definizione da parte del governo centrale dei Livelli essenziali delle prestazioni previste dal comma 2 m) dell’art.117 della Costituzione e la individuazione delle modalità più congrue per sostenerne il finanziamento in un contesto *multi-tier*. Nel rapporto fra Regioni ed enti locali, ancora sembrano prevalere i problemi che hanno a che fare con la responsabilità di fornire il servizio nell’articolazione tra Regione/Comuni o altre istituzioni, pubbliche, verticalmente o orizzontalmente coordinate ai livelli di governo decentrato.

Ciò non significa che l’orientamento ad assumere criteri che valorizzino il ruolo di stimolo che il mercato può offrire siano assenti a livello degli enti locali; sembra tuttavia che più che il rispetto della scelta del cittadino, o il ruolo della concorrenza, assumano rilevanza aspetti che riguardano la

interazione tra i soggetti che devono fornire prodotti eterogenei, quindi problematiche che attengono principalmente alla modalità di gestione del servizio all'interno dell'amministrazione.

Le considerazioni che precedono inducono a privilegiare l'idea che i processi di decentramento e di ricorso al mercato, per quanto strettamente connessi, posano essere esaminati separatamente.

Una conclusione che se ne può trarre è che nella scelta di nuove soluzioni istituzionali sia opportuno dare priorità al terreno in cui appaiono più problematici i gap tra realizzazioni e obiettivi. Ciò sembra porsi in misura più intensa sul terreno della definizione di più razionali assetti del decentramento. Questa definizione costituisce quindi l'oggetto dell'analisi che segue.

3.2. Novità istituzionali nel processo amministrativo nei servizi alla persona: dimensione efficiente di governo, integrazione socio-sanitaria, esternalizzazione.

L'offerta di servizi alla persona da parte dei livelli di governo decentrati, regioni e, soprattutto enti, locali, è, da qualche anno, sottoposta a molteplici forze che *non* operano nella medesima direzione e generano quindi dispersioni di efficienza ed efficacia. Tra le forze più rilevanti possiamo individuare le seguenti

1. La domanda dei servizi alla persona sta assumendo un ruolo e un peso sempre maggiore nella politica economica dei governi nazionali, in seguito alla definizione di obiettivi a livello europeo che vengono solitamente indicati come "processo di Lisbona", di cui si cita sempre e quasi esclusivamente l'obiettivo di *aumento del tasso di partecipazione al lavoro*. Tale obiettivo riguarda, come noto, principalmente la forza lavoro femminile, i segmenti della forza lavoro in cui è più stretta la contiguità con i processi di domanda/offerta dei servizi sociali e la produzione di servizi da parte dell'economia familiare al di fuori del mercato. L'espansione dei costi dell'offerta dei servizi, il morbo di Baumol, e in genere fattori di inefficienza nell'offerta dei servizi pubblici ha portato ad una lievitazione dei costi e della spesa pubblica. In un contesto in cui la dinamica della finanza pubblica è condizionata dal patto di stabilità e dai patti di stabilità interni, il recupero di condizioni di equilibrio nei bilanci sociali è stato ricercato in estesi *processi di esternalizzazione di attività* o di segmenti delle stesse, con l'obiettivo di risparmi di costi del personale grazie all'applicazione di forme contrattuali più flessibili e meno tutelate sindacalmente rispetto al contratto di pubblico impiego degli

enti locali, quando non di aggiramento dei tetti alla spesa, attraverso processi di esternalizzazione “fredda”, consistenti nell’affidamento di servizi a società appositamente costituite che restano pienamente sotto il controllo dell’autorità locale. Vista in modo meno cinico e negativo (ma si ricordino i problemi ricordati nella prima parte di questo lavoro) le forze in atto sembrano delineare un nuovo assetto di rapporto pubblico e privato in cui le amministrazioni locali acquisiscono in modo più consapevole un ruolo di regolatori di attività esternalizzate e le regioni indicano linee di indirizzo in tema di accreditamento e autorizzazione.

2. In una prospettiva di più lungo respiro, negli anni recenti sta emergendo in modo sempre più evidente che l’offerta efficiente dei servizi appare ostacolata dalla inadeguatezza della dimensione dell’ente locale, che comporta il venir meno del principio, che la teoria segnala come ottimale, di *corrispondenza* fra ambito in cui la politica intrapresa esercita i propri effetti e ambito territoriale di governo dell’ente che intraprende tale politica. Un numero troppo elevato di comuni di piccole e piccolissime dimensioni costituisce un ostacolo in taluni segmenti di offerta. Il fenomeno molto evidente in altri settori dell’intervento pubblico (come ad esempio le *public utilities*) ha un peso non secondario anche nell’ambito dei servizi sociali alla persona, in particolare nei segmenti in cui la componente tecnologica e di impiego di capitale fisso (case protette, strutture socio-sanitarie, ecc.) assume un ruolo maggiore. Più in generale, la dimensione appropriata per l’erogazione di un certo tipo di servizio non la è per un altro. Si è quindi assistito ad un graduale processo di *ricerca della dimensione ottimale* nell’offerta di gruppi di servizi. Un processo molto lento che ha operato principalmente attraverso forme di legislazione nazionale e regionale esortative più che imperative.

3. L’area dei servizi sociali alla persona presenta contiguità molto forti con altri segmenti del welfare. I servizi ai minori (nidi, scuole materne) hanno un’evidente contiguità di problemi di impostazione e organizzativi con l’istruzione; i servizi alle persone anziane e ai portatori di handicap hanno elementi di forte contiguità con il settore sanitario. Da ciò, soprattutto con riguardo al secondo degli esempi citati, è emersa una spinta sempre più forte, alla ricerca di dimensioni territoriali condivise (ad esempio il distretto) e alla integrazione più forte tra politiche rientranti in ambiti diversi. Ci si riferisce, nell’esempio fatto, alla c.d. *integrazione socio-sanitaria*. Anche questo processo appare scarsamente guidato dal centro, attraverso normative cogenti, e trova contenuto unicamente in norme di carattere programmatico e in indicazioni politiche contenute nei documenti di programmazione.

4. Nel corso dell’ultimo decennio, a partire dalle leggi Bassanini, passando per la 328/00 per approdare infine alla riforma costituzionale, è radicalmente mutato il contesto istituzionale che regola i *rapporti amministrativi e finanziari tra diversi livelli di governo*. Ciò è avvenuto secondo linee e indirizzi

ampiamente incoerenti nel tempo (ad esempio tra l'impianto della Bassanini/328 da un lato e quello delle riforme costituzionali dall'altro). La nuova assegnazione di funzioni e i vincoli che queste riforme pongono alla riorganizzazione dei servizi alle persone è di portata eccezionale. Non è un caso che l'attenzione degli studiosi si sia prevalentemente concentrata su questi aspetti e sulla valutazione delle conseguenze, per lo più negative, che in particolare le riforme costituzionali comportano per il riordino amministrativo e finanziario del settore. La mancata (nelle leggi Bassanini e nella 328) o la impropria (nelle riforme costituzionali) previsione di meccanismi di finanziamento dei servizi in oggetto rappresenta il maggiore ostacolo alla messa in atto di processi di razionalizzazione. Una situazione paradossale, dato che solo una corretta ridefinizione delle competenze, dei meccanismi di finanziamento, e dei livelli essenziali renderebbe possibile affrontare i problemi legati ai punti sopra citati.

Di tutti questi processi quelli più rilevanti per valutare l'efficacia dell'azione politico-amministrativa sono stati oggetto di minore studio e approfondimento. Le risorse intellettuali e le azioni politiche si sono spese nell'attenzione ai profili istituzionali dell'offerta. Ben poco si sa su cosa pensa il cittadino dei servizi pubblici e sulla rilevazione del bisogno.

3.4. Le condizioni ottimali di offerta e finanziamento: un quadro normativo

La definizione di condizioni ottimali di offerta e finanziamento di servizi sociali a domanda individuale deve soddisfare tre ordini di *condizioni* che riguardano rispettivamente

- a) l'efficienza dell'offerta e la relativa capacità di rispondere alle caratteristiche della domanda;
- b) la definizione delle modalità di finanziamento per livelli di governo;
- c) il grado di compartecipazione da parte del cittadino e/o dell'utente del servizio.

Un presupposto di tali condizioni è naturalmente la definizione di un adeguato quadro conoscitivo, che invece manca, della struttura e articolazione di offerta, domanda, spesa e finanziamento.

I tre ambiti indicati presentano interdipendenze: le soluzioni più appropriate in tema di finanziamento con imposte o tariffe dipendono dalla presenza di esternalità nella natura del servizio. I *trade off* tra efficienza nell'offerta e grado di soddisfazione dell'utente possono richiedere

temperamenti che coinvolgono particolari modalità di partecipazione al costo (ad esempio l'uso di ticket o di tariffazioni sociali, ecc.).

La nostra attenzione si concentrerà soprattutto sui problemi di *finanziamento* nella consapevolezza tuttavia che le soluzioni dipendono anche dagli altri due ambiti (offerta e soddisfazione della domanda). Lo scopo della nostra indagine sarà appunto l'individuazione dei fattori positivi e negativi che hanno indotto il mutamento delle politiche.

Un'ambizione di questo tipo richiede di avere nello sfondo del ragionamento un *benchmark* di carattere normativo che sarà opportuno esplicitare nelle sue linee essenziali.

La nozione di livelli essenziali è la rappresentazione giuridica di rilevanza costituzionale della presenza di un'esternalità e quindi della razionalità di un finanziamento fondato sulle imposte generali. L'individuazione e la garanzia dell'attuazione di tali livelli richiede, in considerazione del principio di universalità, il coinvolgimento del livello di governo centrale.

Il carattere della prossimità, che comporta una migliore capacità di interpretare i bisogni del cittadino, giustifica invece l'offerta a livello comunale. Occorre allora affrontare un insieme ampio di problematiche che coinvolgono: le modalità organizzative (definizione della dimensione ottimale del livello di governo, ecc.) e finanziarie (in relazione alla presenza delle esternalità di cui sopra), la definizione di trasferimenti tra livelli di governo necessari per la copertura dei livelli essenziali, la messa a punto di procedure di monitoraggio, da parte del centro, della capacità di garantire i livelli essenziali dei servizi ai propri cittadini da parte di tutte le amministrazioni decentrate.

La possibilità di distorsioni indotte da obiettivi dei manager pubblici non coincidenti con quelle dei cittadini può giustificare forme di esternalizzazione accompagnate da procedimenti di regolamentazione.

Le tendenze in atto nell'ultimo decennio hanno seguito le indicazioni che abbiamo ora sommariamente richiamato? La risposta è, come si vedrà, in larga misura negativa.

Avanzamenti significativi nelle direzioni delineate sembrano inibite dal processo di riforma costituzionale. Si argomenta, in particolare, che l'ostacolo costituito dalle modalità del finanziamento dei livelli inferiori di governo, rappresentato dall'art. 119 della costituzione debba essere superato.

3.5. Modelli teorici di finanziamento dei servizi sociali nel contesto istituzionale delineato, rispettivamente, dalla L.328/00 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁴.

La riforma del Titolo V, con la riscrittura dell'art. 117, affida residualmente la spesa per assistenza alle regioni e introduce il concetto di livelli essenziali di prestazioni sociali (Lep) affidandone, in via esclusiva, la definizione allo Stato. Al contempo, il rinnovato art. 119 definisce principi radicalmente nuovi relativamente alle modalità di finanziamento dei livelli di governo regionale e degli enti locali, prevedendo, per il finanziamento delle funzioni ordinarie delle regioni, il ricorso a due sole fonti, tributi ed entrate proprie e partecipazioni al gettito dei tributi erariali, affiancate da un fondo perequativo fondato sul principio della capacità fiscale.

L'assunzione dei vincoli istituzionali appena ricordati lascia tuttavia aperta la possibilità di realizzare modelli organizzativi e di finanziamento molto diversi. Essi dipendono dalla visione a cui si aderisce circa il ruolo dell'intervento pubblico in questo campo, in un contetso in cui le giustificazioni per tale intervento non sono né compiutamente definite, né comunemente accettate, anche da chi si pone all'interno del paradigma più condiviso, quello dell'economia del benessere, caratterizzato dal tentativo di tenere separati gli aspetti di efficienza e di equità.

I suggerimenti della teoria economica del federalismo fiscale Può essere utile, a questo punto, richiamare alcune nozioni di carattere generale sui possibili modelli di finanziamento, attingendo ai risultati dell'analisi economica del federalismo fiscale, e, in particolare, facendo riferimento alle due conclusioni principali che emergono da tale analisi e che sono state già richiamate nella prima parte di questo lavoro.

La prima è che il decentramento permette ai cittadini di esprimere meglio le proprie valutazioni riguardo alla quantità e qualità di beni pubblici locali e servizi offerti e/o finanziati dal settore pubblico. L'offerta decentrata costituirebbe quindi un meccanismo più efficiente per realizzare il soddisfacimento dei bisogni differenziati di soggetti residenti in aree diverse, nell'ipotesi di relativa uniformità delle preferenze all'interno delle aree (teorema di Oates).

La seconda motivazione è costituita dalla rafforzamento della *accountability* dei *policy makers* locali. In particolare il disegno di un sistema di finanziamento fondato su un'accentuata separazione delle fonti di finanziamento rende più netta la responsabilità nella gestione nella spesa e

⁴ In questo paragrafo si attinge, con adattamenti, a considerazioni svolte in Bosi, Guerra, Silvestri, 2006 e in Bosi, 2005.

quindi consente di evitare la creazione di rendite e quindi inefficienze di sistema.

La presenza di obiettivi del governo centrale di fornitura uniforme di servizi sull'intero territorio nazionale fornisce tuttavia ragioni di interferenza dei livelli superiori di governi, anche nelle materie che le norme assegnano ai livelli inferiori di governo. In questi casi un'altra idea cara alla tradizione economico-finanziaria suggerisce l'opportunità di individuare nella misura più coerente possibile una corrispondenza tra forme di entrata e "grado di ingerenza ammissibile" nell'autonomia dei livelli di governo decentrati⁵. Sembra infatti ragionevole stabilire, alla luce dei due principi generali del federalismo fiscale sopra menzionati, una relazione tra autonomia delle entrate e autonomia della spesa. Da ciò segue che nel caso di funzioni in cui la norma nazionale impone il massimo dell'ingerenza, come nel caso dei temi relativi ai Lep, appaiono consigliabili forme di finanziamento rappresentate da trasferimenti all'interno dei quali sia rispettata la valutazione del fabbisogno.

Il riconoscimento da parte della norma costituzionale e della legislazione ordinaria di funzioni e servizi che si vogliono offrire in modo relativamente uniforme sull'intero territorio nazionale pone tuttavia il problema del soggetto che sia responsabile del finanziamento dei Lep.

La teoria economica, così come il semplice buon senso, suggeriscono che *il soggetto che è responsabile della funzione abbia a disposizione risorse finanziarie sufficienti allo scopo e quindi necessariamente coerenti con il livello di bisogno che deve essere soddisfatto, a livello macro e decentrato*. Il punto fondamentale è infatti la necessaria corrispondenza tra l'obiettivo di uniformità dei livelli di prestazione e l'individuazione di risorse che siano coerenti con il criterio del bisogno. La teoria non suggerisce invece alcunché sulla modalità che tale finanziamento deve assumere. Esso può consistere in fonti specificamente destinate a tale finalità, ma anche essere incorporato nel finanziamento della attività complessiva dell'ente responsabile, che include quindi non solo le funzioni corrispondenti ai Lep, ma anche quelle di cui esso può scegliere liberamente il livello quali-quantitativo di offerta.

Modelli forti e deboli. Alla luce delle considerazioni svolte, si possono delineare due modelli possibili di articolazione degli istituti di finanziamento, che si differenziano per il diverso peso essi attribuiscono alla necessità di porre una corrispondenza tra livelli essenziali e uniformi e forme di finanziamento.

Modello forte. Il finanziamento dei Lep può avvenire attraverso la definizione di un Fondo Lep definito a livello centrale, sia nel suo ammontare

⁵ L'efficace espressione è utilizzata da Giarda, 2005.

complessivo sia nei criteri di riparto tra le regioni. Ciò richiede che sia prioritariamente definito a livello nazionale il costo dei servizi essenziali e la loro articolazione territoriale, che dovrà poi riflettersi nei criteri di riparto del fondo stesso. Tale articolazione, e con essa la definizione dei criteri di riparto, non potranno che ispirarsi al principio del bisogno che deve essere territorialmente soddisfatto. Se la valutazione del costo complessivo e della sua articolazione territoriale è corretta e se sono previsti adeguati meccanismi che ne consentano la revisione nel tempo al fine di tenere conto della dinamica dei costi unitari e delle modificazioni assolute e relative dei bisogni, il modello così delineato è sostenibile. Per le restanti funzioni si può pensare, in un contesto astratto e semplificato, a un sistema di tributi propri e/o compartecipazioni a tributi che ne consentano il finanziamento. Un modello di questo tipo può prevedere anche trasferimenti perequativi dal centro alle regioni che possono essere ispirati, alternativamente, al principio del bisogno o a quello della capacità fiscale.

Il modello appena delineato è qualificato come “forte” nel senso che in esso è del tutto chiara l'identificazione delle risorse che sono necessarie a sostenere i Lep

Modello debole. Il finanziamento non prevede in questo caso la presenza di un fondo speciale destinato ai Lep. Le norme definiscono semplicemente un complesso di criteri di finanziamento dell'insieme delle funzioni (Lep e non LEep) a cui le regioni devono fare fronte. Il problema della definizione a priori del costo complessivo e dell'articolazione territoriale dei Lep appare in questo schema meno cogente, essendo sufficiente che a livello macro e per ciascun livello decentrato sia garantito che il costo dei Les sia inferiore alle risorse complessive. In questo senso il modello può essere definito “debole”. Anche in questo modello possono essere previste forme di trasferimento dal centro alla periferia di carattere perequativo, ma in tal caso, poiché il trasferimento deve perequare non solo rispetto alle funzioni non Lep, ma anche rispetto a quelle definite dai Lep, *il trasferimento perequativo dallo stato alle regioni dovrà necessariamente ispirarsi a criteri che tengano conto del criterio del bisogno e non potrà invece limitarsi a considerare esclusivamente il criterio della capacità fiscale.* Come si è in precedenza osservato, appare infatti ovvio che la natura dei Lep tocchi aspetti dei bisogni dei cittadini in cui la differenziazione degli stessi rappresenta un aspetto essenziale.

In entrambi i modelli sono necessarie forme di monitoraggio e sanzioni da parte del centro sulla effettiva realizzazione dei Lep, sia sotto il profilo dell'offerta, di cui è responsabile l'amministrazione decentrata, sia della domanda, sotto forma di garanzia della esigibilità dei diritti dei cittadini. La garanzia di livelli uniformi di servizi deve infatti intendersi in senso reale e

sostanziale. E' tuttavia ragionevole immaginare che nel caso del modello forte, la separazione tra finanziamento delle funzioni Lep da quelle non Lep rende meno cogente e impegnativo il compito di controllo ex post. Tale compito appare invece senza dubbio più impegnativo nel caso del modello debole, in considerazione del fatto che la mancanza di un'esplicita definizione del costo dei Lep ex ante può generare maggiore contenzioso tra i due livelli di governo.

Una lettura del testo costituzionale alla luce dei due modelli delineati, mette in evidenza una apparentemente insanabile contraddizione, dato che esso, con l'art.117, impone livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale, che richiedono fonti di finanziamento vincolate allo scopo, come nel modello forte, o un disegno dei trasferimenti in cui si faccia spazio anche al criterio del bisogno, come previsto dal modello debole, e non solo al criterio della capacità fiscale, entrambi strumenti di finanziamento che sembrerebbero preclusi dal successivo art. 119.

L'impasse può essere superato in modo drastico attraverso una revisione del dettato costituzionale⁶. La considerazione della complessità e dell'incertezza dei tempi di realizzazione di un tale processo spinge naturalmente a ricercare forme di conciliazione che non comportino necessariamente la revisione costituzionale.

Modelli completi e incompleti. Lo schema di ragionamento delineato nel precedente paragrafo ha preso in considerazione, per amore di chiarezza espositiva, un modello con due soli livelli di governo: centrale e regionale. Il finanziamento dei Lep coinvolge in realtà l'intero sistema delle autonomie locali, che sono titolari della maggior parte dei programmi di spesa e di offerta dei servizi in materia di assistenza. Il quadro istituzionale disegnato dalla riforma del Titolo V è compatibile con l'ordinamento precedente per quanto attiene alla presenza di relazioni finanziarie tra governo centrale e autonomie locali ispirate ad un modello di separazione, almeno parziale, dei canali di finanziamento. Ciò è vero in particolare per il fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, che la legge dello Stato deve istituire per i "territori" con minore capacità fiscale per abitante. L'art. 119, utilizzando il termine generico "territori", può riferirsi, in modo indipendente, sia al livello regionale sia all'insieme degli enti locali. In assenza di un esplicito orientamento di riforma è naturale prevedere che il modello municipalistico⁷, in cui sono

⁶ In tal senso si pronunciano anche gli esperti dell'Alta Commissione: cfr. l'Allegato 1°, p.7.

⁷ Tale modello, sommariamente definito nel testo, si contrappone al modello che definiamo regionalista, in cui il finanziamento della spesa degli enti locali non coperta con entrate tributarie e tariffarie proprie viene completata mediante trasferimenti che transitano integralmente attraverso il bilancio e la programmazione finanziaria regionale. La riaffermazione del modello municipalista è proposta nel Documento sull'accordo ai sensi dell'articolo 3, c.1, lett.a) della legge 27 dicembre 2002, n.289 sui meccanismi del

previsti distinti ambiti di autonomia finanziaria (ad esempio per regioni, province, comuni), continui ad essere il punto di riferimento istituzionale.

Quali sono i problemi che si possono porre sotto il profilo del finanziamento dei Lep, alla luce dei due modelli delineati più sopra?

Va anzitutto sottolineato che, in ogni caso, la presenza di una pluralità di soggetti istituzionali responsabili dell'offerta dei servizi, potenzialmente destinatari di risorse dal centro, rende più complessa la definizione delle forme di finanziamento. Ciò amplia i rischi che il modello di finanziamento complessivo sia caratterizzato da un'insufficiente nitidezza istituzionale.

La presenza di diversi livelli di governo, che nella situazione preesistente svolgevano già funzioni di finanziamento e produzione di servizi sociali richiede anzitutto una ricognizione dell'ammontare della spesa complessiva che alle funzioni dei servizi dei Lep le amministrazioni destinavano prima della riforma.

La possibilità di definire un unico fondo in cui fare confluire tutte le risorse necessarie e finanziare livelli essenziali di servizi offerti da una pluralità di livelli di governo, come sarebbe richiesto dal modello "forte" più sopra descritto, comporta la realizzazione di un grado di integrazione nella programmazione e offerta dei servizi molto elevata, rispetto agli standard raggiunti sinora.

Nell'affrontare questo aspetto, nell'ambito della definizione dei modelli organizzativi e finanziari assistiti dal bilancio pubblico, può assumere rilevanza analitica distinguere ulteriormente tra "modelli completi" e "modelli incompleti"⁸.

Il carattere essenziale di un modello di finanziamento *completo* è che in esso risultano pienamente precisati i diritti dei beneficiari (esigibilità dei diritti), le responsabilità degli attori che devono offrire i servizi, le modalità di controllo e le eventuali sanzioni (adeguatezza della capacità produttiva), e le fonti del finanziamento necessarie per sostenere l'intera gamma dei servizi previsti (copertura finanziaria). La copertura finanziaria può prevedere sia fonti di entrata pubblica (imposte, tasse, o fondi speciali alimentati da forme di entrate tributaria di varia natura), sia forme di compartecipazione al costo o alla produzione del servizio attraverso il lavoro di cura del cittadino. Ove

federalismo fiscale, raggiunto nel giugno 2003 tra Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane: "I criteri per la definizione e l'attribuzione del fondo perequativo per territori con minore capacità fiscale per abitante sono determinati dalla legge dello Stato con il concorso delle Regioni e degli enti locali. *Il fondo, distinto per Comuni, Province, Città metropolitane Regioni, è attribuito direttamente dallo Stato (corsivo nostro)*".

⁸ Questo concetto è stato utilizzato con riferimento ai servizi per la non autosufficienza, che costituiscono un importante esempio di servizi a cui si applica la problematica in oggetto, in Capp, Cer, Servizi nuovi, 2003 e Bosi, Guerra, Silvestri, 2005.

previste le compartecipazioni devono però essere disciplinate, al limite prevedendone la natura obbligatoria, in modo da garantire, unitamente alle altre forme di entrata, il soddisfacimento del bisogno definito nei suoi termini “essenziali” in accordo con quanto previsto dai Lep. In altri termini, un modello è completo quando ad una adeguata definizione dei livelli essenziali di prestazione, che devono essere uniformemente garantiti a tutti i cittadini sul territorio nazionale si accompagna un’altrettanto adeguata specificazione e individuazione delle modalità di finanziamento che ne rendano concretamente possibile la realizzazione, ovvero tali da consentire l’attivazione di un idoneo livello di offerta.

Idealmente, un modello completo dovrebbe essere anche universale, nella duplice accezione per cui l’accesso al servizio dovrebbe essere subordinato al solo accertamento dello stato di bisogno, definito esclusivamente sulla base del grado di non autosufficienza, e il finanziamento dovrebbe avvenire integralmente attraverso la cosiddetta fiscalità generale. E’ ai criteri che informano tale fiscalità che dovrebbe essere affidato il ruolo di discriminare i soggetti in relazione alla loro condizione economica, facendo pagare di più a chi ha più capacità contributiva. La richiesta di una compartecipazione invece, anche quando commisurata alla posizione economica del soggetto, discrimina in relazione al bisogno. Il soggetto con più mezzi, paga di più, ma solo in quanto “bisogno”: esclusivamente in quanto tale è chiamato ad una contribuzione ulteriore rispetto a quella che già sostiene come contribuente.

Una visione realistica dal punto di vista della realizzazione di *policy* suggerisce l’introduzione di temperamenti rispetto a questo modello ideale, che potrebbero in particolare consistere nell’accettazione di un certo *grado di compartecipazione degli utenti al finanziamento dei servizi*. E’ comunque essenziale che la compartecipazione richiesta sia graduata sulla base di appropriati criteri di selettività, volti a garantire un’adeguata tutela delle esigenze distributive generali. Va sottolineato che la graduazione della compartecipazione, oltre a rispondere a criteri di equità, è condizione di sostenibilità da parte del cittadino; indipendentemente dalla forma utilizzata (finanziaria o in natura) è indispensabile che la compartecipazione non sia lesiva del principio di completezza.

La scelta di un modello completo è senza dubbio esigente sotto il profilo delle responsabilità pubbliche e quindi anche del finanziamento. Le indicazioni contenute nel dettato costituzionale lasciano supporre che la presenza di completezza rappresenti tuttavia un connotato indispensabile del meccanismo di finanziamento dei Lep.

Alla luce di questo concetto è abbastanza evidente che la nozione di completezza può essere meglio realizzata attraverso il modello che sopra abbiamo definito come “forte”. L’assenza di un fondo che complessivamente

unifichi il momento della definizione del costo dei Lep e la programmazione finanziaria necessaria per la loro realizzazione decentrata, situazione caratteristica di un modello debole, avrebbe infatti l'effetto di rendere problematico l'obiettivo finale di reale garanzia di dei risposta ai bisogni che i Lep intendono soddisfare.

L'adozione di un modello forte sembrerebbe avere come prerequisito l'assunzione di un modello regionalistico, in cui spetta alla regione integrare le risorse che gli enti locali non sono in grado di reperire attraverso la propria autonomia impositiva e tariffaria. In mancanza di una scelta in questa direzione, che non sembra corrispondere agli orientamenti politico-istituzionali del nostro paese in questa fase storica, il medesimo obiettivo può essere realizzato in presenza di un processo di integrazione molto forte tra i livelli inferiori di governo. Un auspicabile processo di questo genere sembra invero in atto nel nostro paese: esso necessiterebbe di un'accelerazione e soprattutto di un chiaro orientamento dal livello di governo centrale.

3.6. Meccanismi di finanziamento e incentivi all'efficienza/efficacia amministrativa

Un aspetto importante che occorre esaminare è se il disegno dei meccanismi di finanziamento possa essere realizzato in modo da contribuire al raggiungimento degli obiettivi di estensione dell'offerta, integrazione sociosanitaria, dimensione ottimale dell'istituzione responsabile dell'offerta, ove rilevante; obiettivi che, come abbiamo illustrato, rappresentano gli aspetti di maggiore novità del contesto istituzionale del nostro paese? Come si coniugano questi aspetti con la tendenza ad una crescente esternalizzazione dell'offerta? E quale ruolo nell'ambito di un processo razionale di regolamentazione deve essere riservato ad attori diversi da quelli pubblici?

Va anzitutto preso atto che la gamma di strumenti finanziari che un dato livello di governo ha a disposizione per orientare il comportamento e le decisioni di offerta dei servizi di un livello di governo inferiore non è molto ampia. Essa è costituita principalmente dai trasferimenti finanziari. Questi possono essere di tre tipi: in somma fissa, vale a dire senza vincolo di destinazione; *matching*, con compartecipazione del livello inferiore; condizionati, con impegno a destinarli a specifiche finalità.

Il primo tipo di trasferimenti è solitamente utilizzato per realizzare finalità perequative, che esulano quindi dal problema qui posto. Il trasferimento di tipo *matching* ha il suo punto di forza nell'incentivo per il livello inferiore di governo ad ottenere un ammontare di risorse più ampio, come compenso del proprio sforzo finanziario. La prassi dei trasferimenti che transitano alle regioni dall'Unione europea hanno spesso questa caratteristica.

Anche questo tipo di trasferimento non è la forma più appropriata quando si ragiona all'interno di uno schema di finanziamento che abbiamo definito "completo", che, come illustrato, ha come sua caratteristica di fondo il fatto di definire a priori l'ammontare di risorse finanziarie che i diversi attori nel processo di offerta sono chiamati ad utilizzare. Essi rappresentano invece strumenti interessanti nel caso di modelli incompleti.

Nei modelli completi il tipo di trasferimento più appropriato è quindi quello condizionato. Questo strumento non garantisce però pienamente l'obiettivo di un livello di servizio coerente con l'obiettivo del livello di governo superiore, nella misura in cui si possono mettere in atto processi di spiazzamento da parte del livello di governo destinatario del trasferimento stesso. Lo strumento per rendere cogente il livello di offerta ottimale è costituito da adeguati strumenti di monitoraggio e di sanzioni. Il monitoraggio a sua volta ha come prerequisito la capacità del governo di attuare adeguate politiche di valutazione. Trasferimenti condizionati, controlli, monitoraggio, politiche di valutazione rappresentano elementi imprescindibili di un'efficace politica di condizionamento dell'offerta dei servizi.

L'analisi delle modalità con cui un sistema di trasferimenti condizionati può realizzare gli obiettivi va poi condotta distintamente nel rapporto Stato/Regioni, Regioni/Enti locali (distretti, Asl, Azienda sanitaria) cercando di individuare modalità di condizionamento dei livelli inferiori coerenti con gli obiettivi amministrativi.

E' però chiaro che i tre aspetti citati – dato l'attuale contesto istituzionale – non possono essere pienamente realizzati ricorrendo solo a disposizioni normative di carattere nazionale. Il problema del disegno ottimale delle istituzioni consiste quindi nell'individuare a quale livello ciascuno dei tre ambiti problematici citati può più opportunamente essere affrontato, tenendo conto del principio di sussidiarietà verticale.

Per il primo e forse principale aspetto – *l'estensione e la omogeneizzazione dell'offerta sul territorio nazionale* – il problema del condizionamento dell'offerta deve essere realizzato principalmente o prioritariamente nel rapporto Stato-Regioni.

E' questo il terreno sicuramente più importante, che richiede più intensi sforzi di attuazione e sul quale, successivamente alla riforma del Titolo V, si segnala la completa assenza di una guida nazionale. Il problema è connesso alla mancata definizione dei Lep. Le esperienze regionali possono fornire un'indicazioni di possibili cammini, nella misura in cui alcune di esse sono state in grado di approntare leggi regionali e attivare un processo di programmazione che, nel rapporto regione, enti locali, ha guidato le prime applicazioni dei Piani di zona secondo le indicazioni contenute nella

L.329/00⁹. Si deve però riconoscere che anche nelle realtà che hanno manifestato maggiore dinamismo programmatico il processo di condizionamento dei livelli responsabili della gestione amministrativa sono ancora molto frammentari. Le prassi in atto sembrano ancora più preoccupate di raggiungere un grado di conoscenza di base delle dimensioni della spesa, articolata per tipologie di intervento e servizio; un prerequisito, come si è più volte ricordato, indispensabile per più ambizioni obiettivi di programmazione e controllo. In questo senso sembrerebbe necessaria una più intensa opera di coordinamento delle attività svolte all'interno della Conferenza Stato-Regioni, che segue, insieme all'Istat, il processo di costruzione di una base informativa sulla spesa sociale. Il riferimento è all'indagine condotta nel 2005 sulla spesa sociale di cui si è fatto cenno nella parte seconda di questo lavoro.

L'im maturità delle prassi regionali sino a questo momento consente quindi solo considerazioni di carattere generale, desunte dalla dottrina, che possono essere di guida nel processo di definizione dei Lep.

Sotto questo profilo la messe di letteratura che si sta elaborando (Gori 2003, Spi CGIL 2003, Formez 2006) sembra concordare sulla necessità di fondare una nozione di Lep in cui diritti esigibili e requisiti essenziali di offerta costituiscano aspetti non derogabili. La letteratura mette altresì in evidenza la necessità di approntare sistemi di valutazione e controllo dell'attività degli enti decentrati. Posto che si possano superare le difficoltà giuridiche alla definizione di strumenti di finanziamento dei Lep fondati su trasferimenti specifici e condizionati, appare necessario prevedere clausole di riparto che condizionino l'erogazione del trasferimento alla realizzazione di obiettivi di offerta realizzati e verificati da parte di istituzioni di controllo centrale. Si ha piena consapevolezza che la realizzazione di una condizione di questo tipo ha come prerequisito la definizione di momenti di condivisione degli obiettivi nel rapporto stato/regioni che presentano un grado di complessità considerevole, oltre che l'approntamento di strutture idonee a svolgere le funzioni di sostegno, accompagnamento, e poi accertamento e controllo della realizzazione dei livelli di offerta essenziali. La funzione di salvaguardia costituita dai poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 della costituzione appare infatti soprattutto uno strumento di ultima istanza, inappropriato in condizioni di normale gestione amministrativa.

Se si immagina la costituzione di fondi di finanziamento e Lep articolati per aree di intervento oggetto di riparto annuale tra le regioni, difficilmente l'attività di controllo e sanzione di comportamenti non coerenti dei livelli regionali potrebbe essere realizzata in modo efficace alla medesima cadenza temporale. Sembrerebbe opportuno, ad esempio, prevedere occasioni triennali di verifica dello stato di realizzazione degli standard di offerta e di ridefinizione dei trasferimenti in funzione dei risultati perseguiti. La riflessione

⁹ Si veda in questo senso il documento dell'Emilia Romagna 2006.

sulle modalità di organizzazione di questi essenziali aspetti della vita amministrativa è ancora molto limitata.

Il secondo elemento di novità istituzionale – *l'integrazione socio-sanitaria* – ripropone un problema di antichissima data, costituito dalla necessità di fornire una struttura amministrativa unitaria all'offerta dei servizi sanitari e delle prestazioni dell'area sociale. Il tema, posto all'attenzione sin dalla fine degli anni settanta, in occasione del varo del sistema sanitario nazionale, non ha mai trovato adeguate definizioni legislative a causa della sproporzione delle risorse che il bilancio pubblico destina alle funzioni sanitarie rispetto a quelle sociali. La subordinazione delle seconde alle prime, che è condizionata anche da potenti interessi economici nell'organizzazione dell'offerta, ha potuto essere ridiscussa in modo nuovo solo negli anni recenti quando è cominciato ad essere pienamente percepita la rapidità di crescita del bisogno di servizi per anziani non autosufficienti che hanno condizionato alcuni segmenti significativi dell'organizzazione dei servizi sanitari. Le risposte a questi nuovi bisogni sono state lente e differenziate (cfr. Gori, 2006). Nelle regioni tradizionalmente meno attrezzate nella capacità di risposta amministrativa ha prevalso il meccanismo della delega delle funzioni all'istituzione sanitaria, che ha naturalmente privilegiato gli aspetti di stretta competenza in larga misura subordinandoli a funzioni sanitarie più "hard" ritenute prioritarie. Ciò ha determinato un ruolo di supplenza di istituzioni pubbliche o private non correttamente integrate nel processo di programmazione/regolamentazione (Ipab, istituzioni del terzo settore) con risposte parziali e sostanzialmente non adeguate. Nelle realtà più dinamiche, il maggiore protagonismo degli enti locali ha prodotto una maggiore diffusione dei servizi più leggeri a carattere esclusivamente sociale e primi tentativi di armonizzazione delle attività in collaborazione con l'Ausl e le istituzioni sanitarie. I punti di confine e di frizione tra i due mondi è nella definizione del peso e delle responsabilità del finanziamento delle prestazioni in cui si mescolino aspetti assistenziali e aspetti sanitari. Un momento significativo di questo processo è stata la definizione dell'Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie del Dpcm del 14/2/01 (v. Banchemo, 2005). A seconda della dinamica dei bisogni e delle caratteristiche della capacità produttiva presente nei territori si è assistito a oscillazioni nelle modalità di risposta ai bisogni, tra l'accentuazione di costosi ricoveri ospedalieri e l'approntamento di servizi di assistenza domiciliare spesso non appropriati ai bisogni emergenti.

Questo processo, che in parte è documentato (Formez, 2006), si è svolto sotto la pressione del condizionamento costituito dalla continua e inevitabile dilatazione della spesa sanitaria, che ha portato alla formulazione di principi guida quali ad esempio il privilegio per "la domiciliarità" come modalità di risposta da perseguire ove possibile. Che la domiciliarità

rappresenti un obiettivo positivo meritevole di essere perseguito è affermazione oggi universalmente condivisa. Può essere tuttavia fonte di distorsioni il fatto che il perseguimento di questo obiettivo avvenga principalmente in funzione del contenimento della spesa e dei costi e non nella direzione di costruzione di un assetto più razionale dell'offerta rispetto alla mutevole caratterizzazione dei bisogni.

Il presupposto di un assetto razionale è la gestione integrata dei servizi sociali e sanitari di "confine ampio" (che include attività di prevenzione e di articolata caratterizzazione dei servizi sanitari e di assistenza continuativa) e quindi la definizione di assetti istituzionali comuni, all'interno dei quali sia definita una corretta attribuzione dei poteri in funzione degli obiettivi di prestazione. Un processo di questo tipo sembra emergere solo in alcune situazioni e con estrema lentezza. In questo processo non si devono escludere battute d'arresto e in alcuni casi anche passi indietro nei processi avviati (in particolare nell'articolazione regionale delle responsabilità nei due terreni sociali e sanitario). L'Azienda della salute locale toscana e altre esperienze regionali hanno tuttavia iniziato ad operare, ma non si è ancora accumulata sufficiente esperienza per un giudizio conclusivo sul modello ottimale. E' tuttavia convinzione diffusa che assecondare questo lento processo evolutivo delle istituzioni potrà sì fornire utili indicazioni, ma a costo di tempi di realizzazione inaccettabili. L'esigenza di un orientamento nazionale è facilmente percepibile.

Il processo di costruzione delle prime esperienze dei Piani di Zona in attuazione delle indicazioni contenute nella sopravvissuta L.328/00 ha senza dubbio fornito l'occasione per rafforzare il processo evolutivo. Nelle realtà più dinamiche comincia ad essere chiaramente identificato un nuovo livello di governo, la zona, spesso coincidente con il distretto sanitario, come livello a cui riferire il piano previsto dalla 328/00 e dalle normative regionali. Alla zona sono solitamente associati organi misti degli enti locali e delle Ausl a cui sono delegate funzioni di indirizzo e organizzative dei servizi socio sanitari. In alcune realtà (ad esempio la Liguria) si è affrontata in modo esplicito l'integrazione dei poteri decisionali della componente sanitaria e sociale. Appare ragionevole pensare che la zona possa costituire il punto di riferimento fondamentale per il governo dei servizi socio-sanitari. A tale livello devono però corrispondere organi direttivi e strumenti di bilancio dedicati e dotati di sufficiente forza ed autonomia. E' in questo snodo che sembra possibile individuare un ruolo del disegno dei meccanismi di finanziamento nella fase Regione/enti locali con funzioni di condizionamento e di accelerazione del processo di formazione di un nuovo livello di governo.

Dal punto di vista istituzionale non dovrebbero esservi problemi sulla realizzabilità di questo progetto nel rapporto tra Regioni ed enti locali, dato che la materia può essere normata a livello regionale. Si pone tuttavia il

problema della realizzazione di sufficienti gradi di omogeneità della struttura organizzativa a livello nazionale. L'attuale attribuzione delle competenze non consente al governo centrale significative possibilità di influire sul processo, a meno che la materia non venga sussunta nell'ambito di definizione dei Lep. Si tratta, come è ovvio, di un terreno molto delicato, in cui appare comunque necessaria una fase di discussione e articolazione delle proposte nell'ambito delle conferenze unificate Stato-Regioni-Enti locali. E' tuttavia motivo di preoccupazione osservare che quasi sempre la soluzione di problemi debba essere ricercata all'interno di un organismo, la conferenza unificata, che ha meccanismi decisionali particolarmente esigenti sotto il profilo del consenso e quindi irrimediabilmente lenti (Bernardi e Puglisi, 2006).

L'individuazione della zona come ambito territoriale che dimensionalmente può, seppure con qualche variabilità, essere collocato intorno a 100 mila abitanti, con funzioni integrate socio-sanitarie rappresenta un aspetto del più generale processo di individuazione da parte degli enti locali dei *livelli dimensionali più efficienti nell'offerta dei servizi alla persona*. Questa tensione all'accorpamento dei comuni nell'offerta dei servizi, particolarmente forte e problematica per le attività al confine tra prestazioni sanitarie e prestazioni di assistenza sociale, è però evidente anche in altri settori, quali ad esempio la gestione di servizi sociali rivolti ai minori, all'handicap ecc. . Ciò testimonia una spinta dal basso, che può essere utilmente orientata più dal livello regionale che dal governo centrale verso la creazione di forme associate. Le dinamiche in atto appaiono ancora frammentarie e sembrano descrivere un quadro molto disordinato. D'altro canto la complessità è *in re ipsa*. La letteratura, relativa al federalismo fiscale, che si occupa dei livelli ottimali di governo ha da sempre messo in luce l'assenza di un'unica dimensione efficiente. A diverso servizio corrispondono diversi ambiti territoriali efficienti di offerta. Il manifestarsi di questa varietà di soluzioni non va quindi compressa in una camicia di forza amministrativa. E' tuttavia importante che il livello di governo regionale abbia piena conoscenza dell'articolazione in atto e cerchi nel limite del possibile di coordinare i diversi livelli di governo efficienti, in funzione della compensazione di eventuali processi di *spillover* e soprattutto al fine di garantire una adeguata funzione di monitoraggio e di controllo degli esiti dell'attività di offerta dei servizi. Questo campo appare di competenza fondamentalmente regionale e ci si può quindi attendere che nella definizione dei criteri di articolazione dei trasferimenti dalle regioni ai comuni e agli altri enti di livello inferiore siano presenti criteri che condizionano il finanziamento allo sforzo degli enti locali a contribuire alla formazione di un disegno ordinato di livello di governo.

Gli aspetti problematici richiamati sinora mettono in luce l'esigenza di un lavoro normativo e di riorganizzazione istituzionale di portata straordinaria, che vede in prima linea l'amministrazione pubblica e solo secondariamente coinvolge il rapporto tra amministrazione pubblica e settore delle imprese di mercato o del terzo settore che pure costituiscono un attore importante nella definizione dell'offerta. Pur con questa consapevolezza è tuttavia importante riflettere su questioni che riguardano questo rapporto e che possono avere implicazioni di grande portata in una fase transitoria di costruzione di un assetto efficiente per un periodo di tempo sicuramente non breve.

La dinamica della domanda di servizi attivata dall'invecchiamento della popolazione, le vistose carenze di offerta in molte parti del paese, documentate nella seconda parte di questo lavoro, hanno come implicazione il fatto che per un periodo di tempo non breve si assisterà ad un mercato dei servizi sociali caratterizzato da eccesso di domanda. I vincoli di risorse finanziarie imporranno con ogni probabilità una definizione dei livelli essenziali non particolarmente generosa. E' quindi facile prevedere che per "completare" il modello sarà necessario in misura crescente l'apporto di istituzioni esterne all'amministrazione pubblica e un ruolo di supplenza della famiglia. Queste dinamiche, con riguardo alla non autosufficienza, sono già largamente in atto. Esse ripropongono la motivazione principale, anche se non unica, che ha guidato i processi di esternalizzazione: la riduzione del costo del fattore lavoro. Il medesimo problema si ripropone oggi, secondo nuove modalità, nel crescente utilizzo di assistenti familiari di origine extracomunitaria.

Quanto più l'essenzialità del livello di prestazione tenderà ad avvicinarsi ad un livello minimo, tanto minore sarà la possibilità, da parte del settore pubblico nel suo complesso, di soddisfare pienamente una domanda che tende a presentarsi con caratteri di estrema variabilità e mutevolezza.

Queste facili previsioni consentono di delineare ed auspicare due linee di azione politica rilevanti.

La prima linea di azione è costituita dalla necessità di individuare per tutto il territorio nazionale forme contrattuali e contesti istituzionali tali da consentire l'esercizio di funzioni di assistenza familiari in condizioni compatibili con principi etici minimali e di legalità. Il tema è affrontato anche in altre ricerche all'interno di questo progetto (Solinas, Rinaldi). Qui preme sottolinearne l'attinenza con le problematiche connesse al finanziamento dei servizi nell'ottica di un modello di finanziamento completo.

In questo compito viene chiamata in causa la capacità di guida da parte del governo centrale e si palesano ancora una volta le difficoltà che il contesto istituzionale disegnato dalla riforma del Titolo V pone ad un'azione centrale in materie di competenza esclusiva regionale. La rilevazione delle esperienze

regionali in materia mostra una molteplicità di tentativi di coordinamento del lavoro spesso irregolare di assistenti familiari, che hanno per lo più assunto la forma di: intermediazione tra domanda e offerta; svolgimento di funzioni di accreditamento; sostegno finanziario alle famiglie spesso condizionato ad un impegno della famiglia stessa nel lavoro di cura. Altri contributi in questo progetto di ricerca approfondiscono questo importante aspetto; qui si osserva che la spiegazione di questi tentativi di regolamentare questo intreccio tra stato-mercato-famiglia trova la sua origine nella divergenza del costo del lavoro in ambito pubblico e nel settore privato deregolamentato e nel livello difficilmente identificabile del costo ombra del lavoro di cura prodotto dalla famiglia. Almeno con riguardo al nesso stato/mercato appare necessario pervenire a forme di disciplina normativa del rapporto di lavoro che evitino le più evidenti disomogeneità di trattamento. Si deve poi prendere atto che la capacità economica della famiglia standard non è sufficiente per fronteggiare i costi delle prestazioni di lavoro di cura. Ciò si verifica sicuramente nel caso della non autosufficienza, ma vi sono evidenze abbastanza chiare anche per i servizi educativi ai minori. L'orientamento in atto è una gamma molto vasta e frammentata di iniziative prodotte a livello regionale, o più spesso a livello degli enti locali, la cui variabilità può difficilmente esser compatibile con la tutela di un rischio sociale che ha evidenti connotati di universalità e che richiede quindi interventi a livello centrale. Operazione peraltro non impossibile, in considerazione del fatto che a tale livello sono già disponibili strumenti di intervento (i trasferimenti per rendite di invalidità) su cui grava l'ombra di una pesante inoperosità nonostante le indicazioni contenute nella L. 328/00¹⁰. Strumenti nazionali che andrebbero integrati con le variegate esperienze di assegni di cura a livello locale.

Nella stessa direzione, appropriate linee guida da parte del centro potrebbero portare ad utilizzare progetti selettivi di riduzione del cuneo fiscale in questi segmenti del mercato.

La seconda linea di azione riguarda un insieme di servizi, al di fuori dei Lep, che si presume verranno offerti prevalentemente da soggetti che operano nel mercato. *Housing* per NA, servizi di cura più personalizzati. Campi in cui il mercato potrà svolgere una funzione di traino dell'innovazione attingendo alle esperienze più interessanti, sviluppate soprattutto nel contesto europeo (Capecchi, 2004). Si tratta di servizi la domanda per i quali, almeno in una fase iniziale, potrà essere espressa solo dai soggetti con maggiori disponibilità economiche e che per questa ragione difficilmente potranno essere ricompresi all'interno dei livelli essenziali. In questi campi di azione restano tuttavia

¹⁰ Un insieme di proposte articolate nel campo della non autosufficienza che utilizza gli strumenti esistenti (indennità di accompagnamento) nell'ottica indicata in questo lavoro può essere rintracciata nel capitolo finale del volume (Gori, 2006) "Riformare l'assistenza ai non autosufficienti in Italia" a cura del Gruppo per la riforma dell'assistenza continuativa coordinato da C.Gori e a cui hanno partecipato gli autori di questo lavoro.

necessarie un'attenzione e una regolamentazione pubblica, nella misura in cui il progresso tecnico possa consentire l'estensione di nuovi servizi a tutta la popolazione. L'impegno in un settore che per le ragioni esposte non può rientrare immediatamente nella sfera degli obiettivi dell'amministrazione pubblica, ma che non deve essere totalmente abbandonato a iniziative in cui abbia un ruolo preponderante la motivazione del profitto, costituisce un terreno privilegiato di forme evolute, strutturalmente e finanziariamente solide, di terzo settore. Si tratta infatti di campi in cui è necessario sviluppare una capacità autonoma di ricerca e innovazione in una prospettiva non di breve periodo.

3.6. La compartecipazione del beneficiario al costo del servizio

L'enfasi posta nei paragrafi precedenti sull'opportunità di adottare modelli di finanziamento "completi" stimola a riflettere sul ruolo che deve avere la compartecipazione al costo da parte dei cittadini, in modelli in cui sia più indeterminata la definizione dei diritti esigibili degli stessi.

In linea di principio, come si è ricordato, l'adozione di un modello completo implicherebbe un ruolo pressoché nullo della compartecipazione al costo, nella misura in cui il servizio si configura come soddisfazione di un diritto esigibile. In questi casi, fra cui dovrebbero a pieno titolo rientrare i servizi a favore delle persone non autosufficienti, la contribuzione del soggetto destinatario del servizio si configurerebbe infatti come una "doppia contribuzione", al momento in cui viene disegnato il sistema di finanziamento (imposte generali seppure di diversi livelli di governo) e in quello di corresponsione della tariffa individuale. La compartecipazione, in questo contesto ideale, potrebbe avere giustificazione economica solo come forma di controllo di comportamenti di azzardo morale da parte degli utenti o di soggetti che li rappresentano nel "mercato" dei servizi, secondo criteri analoghi a quelli che presiedono e giustificano l'introduzione di ticket nel settore sanitario.

Non tutti i servizi sociali hanno però una connotazione universale, e anche per quelli che ce l'hanno è improbabile che possano essere realizzati in modo compiuto modelli di finanziamento completi. Inoltre, l'esistenza di vistose carenze nella distribuzione dell'offerta, che abbiamo documentato per il nostro paese, rendono necessario il ricorso a forme di razionamento dell'offerta, ponendo il problema della definizione dei criteri in base ai quali questo possa essere concretamente attuato.

In un contesto imperfetto è allora naturale prendere in considerazione come elemento importante il contributo del beneficiario al finanziamento dei costi del servizio. E' questa la prassi che vediamo seguita, anche se con

modalità applicative diverse, nei paesi che hanno già realizzato programmi per la non autosufficienza che si ispirano all'idea di completezza. Ma se si ammette come componente strutturale del programma una componente di tariffa o prezzo pubblico, è plausibile che sorga nel *policy maker* una preoccupazione di tipo distributivo, che spinge all'adozione di forme di discriminazione della tariffa in funzione delle caratteristiche demografiche o delle condizioni economiche del beneficiario del servizio. In questa prospettiva appare rilevante domandarsi se i criteri attualmente utilizzati nella definizione di tale partecipazione siano soddisfacenti.

Anche in un contesto di *second best*, sembra tuttavia importante richiamare un principio di carattere generale che dovrebbe informare le modalità di utilizzo di forme di compartecipazione al costo: la discriminazione sulla base della condizione economica non deve essere rilevante ai fini dell'accesso al servizio, ma solo limitatamente alla graduazione della tariffa. La razionalità di questo principio, molto spesso tradito nelle prassi amministrative, ci appare del tutto chiara nel caso di servizi assimilabili a diritti di cittadinanza come i servizi per la non autosufficienza o altre forme di handicap. Esso è tuttavia pienamente rilevante anche per altri programmi di spesa, come ad esempio i nidi o la scuola materna, perché, anche in questi casi, la motivazione dell'intervento pubblico è concettualmente legata alla garanzia di un accesso non discriminatorio dei cittadini.

Con riguardo alla selettività nella fissazione della tariffa del servizio, sembra utile distinguere due profili principali: la misura della compartecipazione rispetto al costo complessivo e i criteri di selettività finalizzati ad attribuire agevolazioni a categorie di utenti meritevoli.

Il primo problema non ammette risposte generali: a seconda del tipo di servizio il grado di compartecipazione al costo può essere più o meno intenso. In questo lavoro non ci occuperemo di questo aspetto, supponendo che esso sia risolto sulla base di giudizi di valore da parte dei *policy makers*.¹¹

Si possono invece fornire alcune indicazioni con riferimento al secondo problema: le modalità di applicazione di criteri selettivi. In questo campo, uno strumento largamente utilizzato nelle politiche sociali è l'indicatore sulla situazione economica equivalente che fa parte ormai da quasi un decennio del sistema di protezione sociale italiano. Si tratta dello strumento che dovrebbe porre le basi tecniche per la realizzazione del principio di "universalismo selettivo" (universalismo quanto a titolarità dei diritti, selettività in base alla condizione economica nell'offerta delle prestazioni) proposto dalla Commissione Onofri. I potenziali punti di forza del nuovo indicatore rispetto

¹¹ Sarebbe interessante disporre di stime attendibili della quota del costo che è attualmente a carico della famiglia per i servizi più significativi. L'indagine Istat del 2005 fornisce primi elementi in proposito che stimano tra il 20 e il 30% la compartecipazione. Evidenze aneddotiche sui servizi per la non autosufficienza sembrano indicare percentuali anche molto superiori.

ai tradizionali criteri basati sul reddito imponibile Irpef sono l'inclusione nella componente reddituale dell'Ise, seppure in modo forfetario, dei redditi da attività finanziarie, finora esclusi dalla prova dei mezzi; la considerazione del patrimonio, in quanto segnaletico di un'autonoma capacità di spesa, distinta da quella derivante dal solo possesso del reddito; il riferimento all'ambito familiare (la famiglia anagrafica) per valutare la condizione economica dell'utente, fermo restando il carattere individuale del diritto all'accesso.

La vita di questo istituto è stata tuttavia molto travagliata. A sette anni dalla sua ridefinizione la normativa non può dirsi ancora completata in tutti gli aspetti, anche se la sua applicazione mostra continui segni di espansione. Nell'ultimo triennio, l'unico provvedimento emanato a livello nazionale è rappresentato dal comunicato con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fissato al 3,54% il valore del tasso di rendimento da applicare in modo figurativo alla componente mobiliare del patrimonio ai fini della determinazione del reddito derivante da attività finanziarie. Mancano però ancora due decreti attuativi previsti dal d.l. n. 130/2000: il Dpcm con il quale si sarebbe dovuto istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il comitato consultivo per la valutazione dell'attuazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente e il Dpcm che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'Ise nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti con più di 65 anni non autosufficienti. Se il primo dei due provvedimenti non si è rivelato indispensabile per il definitivo decollo dell'Ise, la mancanza del secondo decreto ha determinato negli enti erogatori delle prestazioni in questione una situazione di incertezza normativa e di conseguente immobilismo. Non è casuale che, in relazione al perdurante ritardo nell'emanazione di tale decreto, tra le prestazioni per le quali si è raccolto il minor numero di dichiarazioni Ise su tutto il territorio nazionale ci siano proprio quelle riguardanti i servizi socio sanitari, sia residenziali sia domiciliari, rivolti a persone non autosufficienti o disabili.

Come osserva Toso (2006) "l'esperienza del quinquennio successivo alle modifiche in corso d'opera apportate dal D.lgs. n. 130/00 ha messo in evidenza molteplici aspetti critici relativi alle modalità con cui l'indicatore è calcolato, alla definizione di nucleo familiare rilevante e alla flessibilità che è opportuno attribuire agli enti erogatori con riferimento ai diversi ambiti applicativi. In particolare, gli aspetti critici hanno riguardato la scarsa idoneità della nozione di reddito complessivo come misura della componente reddituale e il ruolo delle franchigie patrimoniali." E' evidente l'esigenza di un ripensamento della materia e ci sembrano del tutto condivisibili le proposte di questo autore che auspica modificazioni all'attuale normativa, prevedendo in

particolare una ponderazione (70%) della componente del reddito da lavoro dipendente e una attenuazione del ruolo della franchigie patrimoniali.

L'attuazione di queste indicazioni potrebbe rafforzare considerevolmente l'efficacia di questo strumento, anche se esse non sono ancora del tutto sufficienti per affrontare i problemi della selettività nel caso dei servizi per soggetti anziani non autosufficienti, per le quali sembra opportuno un ripensamento più generale e una disciplina specifica.

In questa sede può essere utile fornire alcune prime indicazioni dei problemi che l'applicazione dell'Ise può incontrare nell'ambito di un programma per la non autosufficienza e spunti di riflessioni su direzioni in cui tentare sperimentazioni.

Razionamento e selettività nei programmi per la non autosufficienza. Nel caso di anziani la complessità delle soluzioni è connessa sia all'elevatezza del costo dei servizi, sia alla variabilità dei bisogni e conseguentemente delle tipologie di servizio che possono determinare radicali modificazioni dello stile di vita dei beneficiari e dei familiari. In questa prospettiva appare ragionevole pensare che le modalità di definizione della compartecipazione si differenzino, a seconda della configurazione del nucleo familiare del soggetto non autosufficiente, distinguendo tra soggetti non autosufficienti che vivono soli e soggetti che coabitano con altri familiari. Nei casi in cui siano presenti più nuclei familiari potenzialmente coinvolgibili nella contribuzione (più figli, indipendentemente dal fatto che siano conviventi con il non autosufficiente, fratelli, o altri familiari "tenuti al mantenimento" ex art. 433 cc), occorrerebbe poi che la compartecipazione fosse graduata, in funzione diretta del grado di parentela e dei mezzi di ciascun nucleo.

Modalità differenziate di compartecipazione potrebbero essere auspicabili a seconda che si faccia riferimento a ricoveri in casa protetta o a servizi di assistenza domiciliare.

Una disciplina accurata e differenziata dei casi che discendono dall'incrocio delle modalità sopra ricordate è probabilmente la via più indicata da seguire al fine del raggiungimento di obiettivi di equità orizzontale nella compartecipazione¹².

Il tema è ovviamente molto delicato e controverso. Le posizioni assunte dai diversi paesi non aiutano a dirimere la scelta, in quanto sono polari: alcuni, come gli Stati Uniti, richiedono che il non autosufficiente abbia speso per la propria cura tutto o quasi tutto il proprio risparmio prima di essere eleggibile per l'accesso al servizio (e si scontrano però con fenomeni di elusione consistenti in donazioni anticipate agli eredi, difficilmente sanzionabili), altri

¹² Prime riflessioni in questa direzione sono state avanzate in Bosi, Guerra e Silvestri (1998).

richiedono una partecipazione al costo del servizio proporzionale (in Giappone il 10%). La Germania, non richiede alcuna compartecipazione, ma mantiene un gap significativo fra la prestazione monetaria riconosciuta e il costo effettivo del servizio di modo che, coloro che vogliono godere integralmente del servizio medesimo, sono chiamati ad una compartecipazione implicita che è direttamente correlata al costo. Resta comunque confermato che, in generale, la compartecipazione a servizi *community-based* è molto meno rilevante (sino ad essere nulla, negli Stati Uniti e in nuova Zelanda, per quanto a fronte di accessi molto selettivi e *means tested*) rispetto a quella richiesta per le strutture residenziali.

Per quanto riguarda specificamente il nostro paese, i punti di riferimento normativo attualmente a disposizione per affrontare il problema appaiono molto frammentari e insoddisfacenti.

Un elemento di rilievo è contenuta nell'articolo 3 comma 2 ter del DLgs.130/00, che dispone quanto segue:

“Per favorire il sostegno ai nuclei familiari al cui interno sono comprese persone con disabilità grave o soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle competenti unità valutative geriatriche delle unità sanitarie locali, per le prestazioni sociali agevolate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di tipo sociosanitario, le disposizioni del presente decreto si applicano, anche al fine di evidenziare la situazione economica del solo assistito, nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è emanato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.”

Questo aspetto della disciplina dell'Ise è lungi dall'essere soddisfacente. La preoccupazione del legislatore sembra essere principalmente volta a sollecitare applicazioni dell'Ise, secondo le quali, ai fini di fruizioni di prestazioni sociali agevolate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di tipo sociosanitario, la valutazione della situazione economica è fatta tenendo conto “del solo assistito”. Può sicuramente essere interpretato come segno delle difficoltà a risolvere il problema il fatto che tale Dpcm non sia ancora stato emanato e non stupisce che da parte delle amministrazioni locali siano state messe in atto prassi sostanzialmente elusive, come ad esempio la definizione di criteri molto stringenti nella contribuzione dell'anziano considerato isolatamente e la simultanea introduzione di programmi di spesa di sostegno economico alle famiglie dell'anziano sulla base di criteri che tengono conto del reddito familiare complessivo.

La materia richiede una approfondita riflessione che esula dagli obiettivi di questo lavoro. Preme tuttavia segnalare due problemi principali che ci

sembra debbano essere affrontati: a) l'opportunità o meno di considerare l'utente come nucleo familiare a sé stante; b) le modalità attraverso cui considerare i familiari tenuti al mantenimento.

Nel caso di ammissione a residenza protetta, sembrerebbe ragionevole considerare l'anziano convivente come nucleo a sé stante solo quando l'ammissione al servizio ne preveda l'effettiva fuoriuscita dal nucleo di appartenenza.

In particolare, nel caso di ricoveri in strutture protette, è naturale che tutte le risorse disponibili del soggetto non autosufficiente vadano utilizzate fino a concorrenza di una quota predefinita di compartecipazione al costo. In questo caso non sarebbe neppure da escludere il ricorso alla liquidazione (tramite meccanismi di progressiva ipoteca) del patrimonio del non autosufficiente, inclusa la nuda proprietà della prima casa adibita ad abitazione. Solo nel caso in cui tali risorse non siano sufficienti al raggiungimento della copertura di una prefissata quota di costo, si dovrebbe fare riferimento alle risorse dei familiari del non autosufficiente, attraverso meccanismi di compartecipazione commisurati all'Ise. L'utilizzo anche integrale delle risorse dell'anziano per il finanziamento del ricovero in casa protetta potrebbe agire come parziale correzione di scelte compiute da un sistema fiscale che, come quello del nostro paese, non tassa l'eredità, o l'assoggetta a prelievi poco più che simbolici. Tale utilizzo infatti eviterebbe agli eredi il doppio beneficio di ottenere un supporto pubblico gratuito per il proprio familiare e godere poi, attraverso l'eredità, senza alcun onere, di un patrimonio che non è frutto del proprio lavoro.

Negli altri casi, pare invece normale presupporre che l'anziano inserito in un contesto familiare contribuisca con il suo reddito alla conduzione della famiglia di appartenenza e fruisca dei servizi di cui tutti gli altri membri della famiglia fruiscono. Il riferimento alle sole risorse dell'anziano non sembra appropriato. E' però vero che oltre al nucleo entro cui l'anziano vive è ragionevole avere un contributo anche da parte di altri soggetti, che costituiscono un punto di riferimento familiare dell'anziano (ad esempio gli altri figli non conviventi).

Oltre alle scarse e incompiute indicazioni della normativa Ise, molti osservatori e operatori si richiamano alle indicazioni del codice civile, che non ci paiono tuttavia sufficienti per sciogliere ogni possibile dubbio¹³. Rispetto al

¹³ L'art. 433 del codice civile, nell'indicare le persone obbligate a prestare gli alimenti, stabilisce anche un diverso grado di obbligo fra gli stessi. Esso dispone infatti che sono tenuti "nell'ordine": il coniuge; i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi e, in loro mancanza, i discendenti prossimi, anche naturali; i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali, gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali. L'art.

criterio “lessicografico” offerto dal codice civile, sembrerebbero preferibili soluzioni articolate, possibilmente coerenti con le seguenti linee generali, che enunciamo sinteticamente:

(i) considerare sempre l'insieme completo dei familiari tenuti al mantenimento, ai fini della tariffazione del servizio, in quanto l'onere finanziario a carico degli utenti è per tutti i servizi in esame particolarmente elevato;

(ii) considerare per ciascuno di essi la stessa definizione di nucleo, perché il ricorso alla scala di equivalenza consente di valutare in modo omogeneo l'effettiva condizione economica dei singoli obbligati;

(iii) tenere conto del diverso grado di obbligo, ad esempio attribuendo pesi decrescenti al diminuire del grado di obbligatorietà al mantenimento, ai diversi nuclei.

Molto lavoro deve quindi essere ancora svolto in questo campo, in cui sono necessari interventi di revisione non secondaria della normativa esistente. Le considerazioni sin qui sviluppate sono tuttavia sufficienti per comprendere la complessità di una corretta definizione di criteri di selettività per questo tipo di servizi. Lasciare che aspetti così delicati possano trovare soluzioni troppo differenziate a livello regionale non rappresenta un esito soddisfacente. Ancora una volta viene rafforzata la convinzione, ripetutamente segnalata in questo lavoro, della necessità di interventi che operino all'interno del processo di definizione dei livelli essenziali di assistenza, condizione necessaria per garantire obiettivi elementari di equità orizzontale.

Riferimenti bibliografici

- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., Shah, S., 2005, *Decentralization and Service Delivery*, World Bank Policy Research Working Paper n. 3603, maggio.
- Armstrong, M. e Sappington, E.M., 2006, Regulation, Competition, and Liberalization, in *Journal of Economic Literature*, n.2.
- Banchero, A., 2005, *Programmare i servizi sociali e socio-sanitari*, Il Mulino, Bologna.
- Bernardi, L., Puglisi, R., 2006 *Federalismo democratico e comitati interlivelli*, in REFORME, Federalismo 2006. Il federalismo in Italia

441 chiarisce inoltre che, se più persone sono obbligate nello stesso grado, tutte devono concorrere alla prestazione, ciascuna in proporzione alle proprie condizioni economiche. Nel caso in cui le persone obbligate in grado anteriore non sono in condizione di sopportare l'onere in tutto o in parte, l'obbligazione stessa è prestata in tutto o in parte da ciascuna delle persone chiamate in grado posteriore

- Elementi di discussione, Milano, maggio. E anche nei Working papers del sito Siep.
- Besley, T. e Ghatak, M., 2005, Incentives, choice and accountability in the provision of public services, in *Oxford review of economic Policy*, vol. 19, n. 2.
- Bosi, P., Guerra, M.C., Silvestri, P., 1998, *La spesa sociale del Comune di Modena*, Materiali di discussione del Dipartimento di Economia Politica, n. 223 e n. 264.
- Bosi, P., Guerra, M.C., Silvestri, P., 2006, *Il finanziamento dei servizi per la non autosufficienza nel quadro della riforma del Titolo V*, in Gori, C., 2006, op.cit.
- Burgess, S. e Ratto, M., 2003, The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence, in *Oxford review of economic policy*, n.4.
- Capecchi, V., 2004, *Innovazione tecnologica a favore di persone anziane e disabili*, Economia italiana, n. 1.
- Capp, CER, Servizi Nuovi, 2003, *Diritti di cittadinanza delle persone anziane non autosufficienti. Un contributo alla definizione dei livelli essenziali dei servizi sociali e sanitari*, CGIL Spi, Roma.
- Chalkley, M. e Malcomson, J.M., 1997, Competition in NHS quasi-markets, in *Oxford review of economic policy*, n.4.
- Commissione di Garanzia dell'Informazione statistica, 2005, *L'informazione statistica sull'assistenza agli anziani in Italia*, Rapporto di ricerca, giugno, Presidenza del consiglio dei ministri, Roma.
- Dewatripont, Mathias, Jewitt, Tirole, 1999, The economics of career concern, *Review of economic studies*, n.1.
- Dixit, A., 2002, Incentives and organisations in the public sector: An Interpretative Review, in *The Journal of human resources*, n. 4.
- Formez, 2006, *L'attuazione della riforma del welfare locale* (a cura di M.Candela), Monografie regionali n.6, Roma.
- Formez, 2006, *Percorsi regionali per il governo delle politiche sociali. Scelte organizzative a confronto.*, Roma.
- Giarda, P., 2005, *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, ISAE-Siep, dicembre, Roma.
- Giarda, P., 2005, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bologna.
- Gori, C.(a cura), 2006, *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti*, Il Mulino, Bologna
- Gori, C., 2003, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, Prospettive sociali e sanitarie n.15.
- Grout, P.A.e Stevens, M., 2003, The Assessment: Financing and Managing Public Services, in *Oxford review of economic policy*, n.4.

- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R.W., 1997, The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, in *Quarterly Journal of Economics*, n. 4.
- ISTAT, 2005, *La prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*, Anno 2003, dicembre, Roma.
- Martin, J. e Pearson, M., 2005, *Should We Extend the Role of Private Social Expenditure*, Oecd Social Employment and migration Working Papers, n. 23
- Mookherjee, D., 2006, Decentralization, Hierarchies, and Incentives: A Mechanism Design Perspective, in *Journal of Economic Literature*, n.2.
- Pavolini, E., 2005, *Modelli regionali di intervento a favore degli anziani non autosufficienti. Il caso emiliano-romagnolo*, in Quarto Rapporto sulle autonomie locali in Emilia Romagna in Le istituzioni del federalismo n.3/4 del 2005, Regione e governo locale, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna
- Regione Emilia-Romagna, 2006, *Report di analisi dei Piani di Zona 2005-2007 e dei programmi attuativi 2005*, Bologna
- Rescigno, U., 2002, Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali, in *Diritto pubblico* n. 2.
- Toso, S., 2006, *L'Isa alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile ma da riformare*, Relazione al Convegno Le politiche di sostegno alle famiglie con figli, Fondazione E.Gorrieri, www.fondazionegorrieri.it, 6-7 ottobre.
- United Nations, 2005, *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, New York
- Zampano, F. (a cura), 2006, *I Livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione*. Quaderni FORMEZ, Roma.