

Sui meccanismi di finanziamento del terzo settore.

Proposta per una concreta attuazione del principio di sussidiarietà

di Marco Musella¹ e Maria Santoro²

Abstract

Il saggio nasce dalla convinzione che l'attuale assetto delle relazioni tra pubbliche amministrazioni e terzo settore in Italia impedisce all'universo delle istituzioni non profit di svolgere appieno quell'importante ruolo sociale ed economico che a loro viene riconosciuto dagli stessi principi costituzionali. Prendendo le mosse dalle combinazioni possibili tra meccanismi di finanziamento del terzo settore, procedure di accreditamento e modalità di affidamento dei servizi, esso sottolinea l'opportunità di passare con più decisione da una combinazione accreditamento chiuso – affidamento con gara - finanziamento diretto delle organizzazioni di terzo settore prescelte, alla combinazione *voucher – accreditamento aperto – affidamento senza gara* al fine di valorizzare al meglio le risorse della società civile e di dare concreta attuazione a quel principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione finora in gran parte non attuato.

L33 - Comparison of Public and Private Enterprises and Nonprofit Institutions; Privatization; Contracting Out

H44 - Publicly Provided Goods: Mixed Markets

I31 – General Welfare

Parole chiave: Istituzioni non profit, Sistemi di Welfare, Privatizzazioni

Introduzione

Il tema dei rapporti tra amministrazione pubblica e terzo settore, con particolare riguardo all'erogazione dei servizi alla persona, assume una rilevanza fondamentale per la definizione del ruolo e delle funzioni del mondo delle organizzazioni *non profit* nell'economia e nella società³. Sono passati ormai alcuni decenni da quando sulla scena della riflessione sulla crisi del welfare state e sull'ammodernamento delle politiche di

¹ Ordinario di Economia Politica – Facoltà di Scienze Politiche, Università Federico II – Napoli.

² Dottore di ricerca in Diritto Pubblico e cultura dell'economia.

³ Useremo qui le espressioni terzo settore e non profit come sinonimi, ben sapendo che queste, come altre locuzioni utilizzate nel dibattito scientifico e politico di questi anni per qualificare queste "istituzioni" della società civile organizzata, tendono a enfatizzare caratteristiche differenti di esse. Il termine terzo settore, comunque, nonostante la sua ambiguità è quello più spesso adottato dal nostro legislatore come dal coordinamento più rappresentativo (il Forum del terzo settore).

welfare sono comparse le organizzazioni del terzo settore che, in Italia, come altrove in Europa e nel mondo, hanno preso a partecipare attivamente alla produzione dei servizi di welfare. È giunto allora il momento di ragionare sul modello attuato nel nostro Paese e sulle scelte che andranno fatte di qui in poi. Si tratta di un tema che, tra l'altro, richiede oggi una nuova ed articolata riflessione anche perché il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'ultimo comma dell'art.118 della Costituzione, apre più decisamente prospettive di rinnovamento interessanti.

Come afferma Stefano Zamagni “Nonostante il Titolo V della nostra Carta Costituzionale sia stato modificato nel 2001, non sono ancora visibili significativi risultati pratici sul fronte della sussidiarietà orizzontale”⁴. Dal versante dell'ente pubblico, osserva l'Autore, si assiste ad una naturale resistenza a condividere con altri il potere decisionale, in nome di una “autoreferenziale centralità” delle competenze istituzionali; dal versante della società civile si assiste ad una difficoltà, di associazioni e imprese sociali, ad assumere il ruolo che la sussidiarietà esigerebbe da loro, vale a dire quello di co-decisorio responsabili, oltre che di gestori, dei servizi sociali.

Il percorso di declinazione dell'idea che sia da perseguire con più coraggio la strada della sussidiarietà orizzontale, a parere di chi scrive, può essere utilmente affrontato a partire dai tre temi diversi, ma strettamente collegati: il modello di finanziamento del terzo settore, le scelte in tema di accreditamento dei soggetti privati e delle strutture, il problema del modo di affidamento dei servizi.

In alcuni scritti (Musella, D'Acunto, 1995 e 2000) si contrapponeva, sintetizzando una letteratura sul tema, il caso in cui i flussi finanziari tra organizzazioni di terzo settore e pubbliche amministrazioni fossero diretti, al caso in cui i flussi avvenissero, per dir così, attraverso la mediazione dei consumatori che percepiscono voucher o altri sostegni finanziari da parte dell'ente pubblico. Si indicava il primo come modello neocooperativo e il secondo come mercato sociale. Senza entrare più in dettaglio in questa dicotomia tra modelli di finanziamento del terzo settore, ci limitiamo a considerare che in Italia oggi prevale di gran lunga, anche se non mancano eccezioni, il modello neocooperativo.

Si consideri poi che, ad oggi, sono autorizzazione ed accreditamento gli istituti attraverso i quali si strutturano i rapporti tra P.A. e terzo settore, mettendo in moto relazioni giuridiche, economiche e politiche tra universo delle imprese sociali e pubblici poteri; si tratta di istituti utili alla regolamentazione del rapporto tra enti pubblici, organizzazioni

⁴ Zamagni, 2010.

private e cittadini in ambiti nei quali l'interesse pubblico è fortemente presente, ma la valorizzazione corretta dell'apporto delle organizzazioni private è altrettanto determinante. La scelta del modello di accreditamento, è bene notare subito, ha, però, un impatto rilevante sulla modalità con cui si strutturerà il singolo "mercato" e finirà per delimitare il perimetro di azione del terzo settore, incentivandone una evoluzione economica ed organizzativa specifica (Buetow – Wellingham, 2003, Le Grand, J. 2002).

L'accREDITamento, infatti, è uno strumento rilevante nella regolazione dell'offerta e della domanda dei servizi sociali⁵: esso risponde all'esigenza di operare un processo di selezione degli erogatori attraverso l'individuazione di criteri di qualità dei processi di produzione dei servizi sociali, consentendo all'accREDITato di erogare prestazioni nell'ambito della programmazione, in genere regionale e locale, previo riconoscimento di "tariffe" per le prestazioni erogate. Si ricordi che solo attraverso l'accREDITamento un soggetto autorizzato può vedersi corrispondere le tariffe (cioè vedersi corrispondere un prezzo) per le prestazioni erogate. In generale, quindi, l'accREDITamento diventa uno strumento per governare, dal lato dell'offerta, l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato dei servizi, ed implicitamente, dal lato della domanda, per adeguare i servizi alle esigenze e ai bisogni delle persone, in un'ottica di maggiore qualificazione degli stessi⁶. In tal senso, l'accREDITamento può favorire l'applicazione del principio di sussidiarietà, nella sua dimensione orizzontale, in quanto mediante questo strumento i pubblici poteri senza rinunciare al loro compito fondamentale che è quello di garantire la qualità dei servizi e valutare i risultati della gestione, riducano progressivamente la volontà di condizionare i privati coinvolti, lasciando spazi, più o meno ampi, di progettazione e gestione dei servizi pubblici.

In realtà l'accREDITamento è anche uno strumento di regolazione dell'ingresso nel mercato dei singoli servizi sociali e può essere strutturato o in modo da creare una insormontabile barriera all'entrata per chi arriva "dopo" (in questo caso si parlerà di accREDITamento chiuso), ovvero un "varco" controllato di ingresso attraversabile solo da coloro che posseggono quei "requisiti minimi" che il regolatore ritiene indispensabili (accREDITamento aperto)⁷.

Ovviamente, la scelta tra queste due possibilità riflette, almeno in teoria, la rappresentazione che l'operatore pubblico si dà della situazione del mercato da regolare,

⁵ Guerra, 2009.

⁶ Cfr. Setti Bassanini, 2000.

⁷ Previdi – Battistella, 2007.

della sua domanda e della sua offerta potenziale, dei rischi di perverse dinamiche di abbassamento della qualità o di aumento dei prezzi. E', tuttavia, altrettanto evidente che la scelta dell'uno o dell'altro modello di accreditamento avrà effetti su spazi di azione e caratteristiche organizzative e produttive dei soggetti del terzo settore .

Il sistema di accreditamento, poi, è strettamente connesso ai meccanismi di affidamento dei servizi.

L'affidamento dei servizi, come è noto, avviene mediante un accordo contrattuale con il quale un soggetto pubblico acquista (o può acquistare) e/o remunerare delle prestazioni fornite da un soggetto accreditato essenzialmente con le seguenti modalità:

a) contratto per fornitura globale di un intero servizio

a.1) successivo ad una gara d'appalto;

a.2) successivo a licitazione privata;

b) buono-servizio (*voucher*) erogato al cittadino con diritto di scegliere il fornitore, e prevedendo, eventualmente, anche la possibilità che lo stesso contribuisca, in tutto o in parte, al pagamento del prezzo del servizio.

L'orientamento largamente prevalente nel nostro Paese, o meglio nella gran parte delle Regioni italiane, prevede la possibilità di utilizzare tutte le diverse modalità di affidamento dei servizi, sfruttando al meglio le caratteristiche dell'accREDITAMENTO in relazione agli obiettivi che si intendono privilegiare.

Quindi, se è vero che esiste una stretta connessione tra accREDITAMENTO e modalità di affidamento dei servizi, è altrettanto vero che la scelta di un modello di accREDITAMENTO tra quelli sopraindicati (aperto e chiuso) non implica la scelta di una specifica modalità di affidamento dei servizi⁸. E', piuttosto, il modello di finanziamento del terzo settore ad essere influenzato dalla scelta della modalità di affidamento dei servizi: se si sceglie la via dei voucher, prevarrà la logica del "mercato sociale", se si sceglie la gara o la licitazione privata, quella della neocooptazione del terzo settore⁹.

Ora in particolare dalla lettura delle norme in materia di accREDITAMENTO (si pensi alla legge 328/2000 e alle leggi regionali che ad essa si sono ispirate un po' in tutte le regioni italiane) emerge, in particolare, la volontà del legislatore di affermare il principio di parità tra pubblico e privato nell'erogazione di servizi, di tutelare la libertà di scelta degli utenti, e di garantire, attraverso la concorrenza tra erogatori pubblici e

⁸ Per un approfondimento teorico sul tema dell'affidamento dei servizi sociali, si consiglia il volume di Bassari, 2010.

⁹ Sul punto cfr. Musella- D'Acunto, 2004 e Musella Santoro, 2012

privati una maggiore qualificazione dei servizi¹⁰. Tuttavia, se si va al di là di questi elementi definitivi, si scopre che a tutt'oggi resta irrisolta la questione di fondo legata alla prevalenza della dimensione regolativa pubblica dei servizi sociali, mediante la quale si definisce un rapporto di subordinazione e dipendenza del privato all'ente pubblico, laddove l'ente *non profit* è considerato *sic et simpliciter* un "delegato" dell'ente pubblico che svolge attività "per conto" di quest'ultimo, con buona pace del dettato costituzionale in tema di riconoscimento del principio di sussidiarietà orizzontale.

In questo saggio si cercherà di mettere in evidenza che le scelte su modelli di accreditamento e modelli di finanziamento dei servizi di cura (e, quindi, del *non profit*), hanno implicazioni assai rilevanti sulla concreta possibilità del terzo settore italiano di agire la sussidiarietà orizzontale.

Lo scritto si articola nel modo seguente: nella sezione 2 si presenteranno le possibili relazioni tra modelli di accreditamento, meccanismi di finanziamento e modi di affidamento; ne risulteranno 8 possibili "casi". Nella sezione 3 si commenteranno i quattro casi effettivamente possibili concludendo che il caso 8, in cui si combinano accreditamento aperto, mercato sociale e affidamento con voucher, rappresenta quello di gran lunga più adatto a dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale. La sezione 4 contiene alcune conclusioni che nascono dalla consapevolezza che non esistono soluzioni perfette e che, per limitare i difetti che sono comunque presenti nel caso 8, è necessario fare molta attenzione alle regole che governano nel concreto il processo di accreditamento.

2. Possibili relazioni tra modelli di accreditamento, modelli di finanziamento del terzo settore e modalità di affidamento dei servizi.

Iniziamo con l'osservare che è astrattamente possibile presentare diversi "casi di interazioni" tra accreditamento e meccanismi di finanziamento del terzo settore; analizzando poi le singole combinazioni arriveremo a definire un modello "accreditamento – finanziamento - affidamento" che consente la concreta qualificazione del terzo settore come soggetto attivo ad operare nel tessuto proprio della sussidiarietà orizzontale.

¹⁰ Cfr., in argomento, Avanzini – Ghetti 2010.

Iniziamo allora con il prendere in considerazione le diverse possibilità per ognuna delle tre dimensioni che intendiamo considerare:

- i modelli di accreditamento possibili sono due (chiuso ed aperto);
- i modelli di finanziamento due: (modello neocooperativo e del mercato sociale);
- le modalità di affidamento dei servizi sociali due (con gara e senza gara).

Siamo in presenza di “combinazioni”. Il numero di esse per il nostro caso, si calcola nel modo seguente:

$$C_{2,3} = 2^3 = 8$$

Unendo dunque due diverse modalità di accreditamento, due diverse possibilità di affidamento dei servizi e due modelli di finanziamento del terzo settore, si ottengono dunque le 8 disposizioni riportate nella tabella 4.1, che chiameremo casi. Tra questi, tuttavia, vi sono però alcune opzioni impossibili da implementate nel concreto.

Infatti, i casi (2), (3), (6), (7), sono da scartare perché impossibili a praticarsi, almeno nella concreta realtà dell’ordinamento italiano. Il caso (2) implicherebbe che la PA, dopo aver accreditato un numero limitato di fornitori, faccia una gara per selezionare quelli che potranno offrire il servizio, ma poi assegnai i voucher ai cittadini perché scelgono. Il caso (3) affiderebbe alla PA una eccessiva discrezionalità perché, dopo aver selezionato i soggetti di offerta con l’accreditamento, sceglie tra questi con la massima discrezionalità. Il caso (6) mette insieme un ricorso ai voucher con una seleziona tramite gara dei soggetti accreditati che possono offrire il servizio il che non ha senso perché vanifica l’accreditamento. Il (7) ha la stessa contraddizione del caso (3): rende la discrezionalità della PA eccessiva (qui ancora più eccessiva).

Restando dunque da considerare i casi “possibili” e “attuabili”: essi sono l’ (1), il (4), il (6) e l’(8); di essi indicheremo le principali caratteristiche per enfatizzare, poi, limiti e vantaggi.

Tabella 4.1

Casi	MODELLI DI ACCREDITAMENTO	MODELLI DI AFFIDAMENTO	MODELLI DI FINANZIAMENTO
(6)	APERTO (A.A.)	CON GARA	TERZO SETTORE
(7)	CHIUSO (A.C.)	SENZA GARA	NEO-COOPERATIVO
(8)	A.A.	(S.G) S.G.	(M.S) M.S.
(1)	A.C.	C.G	M.N.
(2)	A.C.	C.G.	M.S.
(3)	A.C.	S.G.	M.N
(4)	A.C.	S.G.	M.S.

3. Casi possibili.

3.1. Caso (1) Accredimento chiuso - modello neocooperativo - affidamento con gara

Il modello di accreditamento “chiuso” è caratterizzato dalla programmazione, da parte dell'ente pubblico, del numero dei soggetti accreditabili che vengono ammessi ad offrire il servizio; vengono, cioè, poste delle barriere quantitative all'ingresso (ad esempio, sulla base della programmazione sociale regionale). Nel caso (1), poi, il meccanismo di selezione dei fornitori avviene con l'affidamento mediante gara¹¹; sarà l'ente pubblico che riprodurrà in sede d'asta la concorrenza, scegliendo, generalmente, i concorrenti più efficienti, secondo la logica del minor costo, come non dovrebbe accadere, o della migliore combinazione prezzo - qualità - quantità (come, a leggere la legislazione recente italiana - l. 328/2000 e successive leggi regionali, dovrebbe accadere) ad esempio attraverso l'appalto concorso. Occorre, tuttavia, sottolineare che in questo caso l'accredimento diventa un prerequisito per accedere alla gara e assume una funzione di garanzia di aspetti qualitativi che tengano conto delle aspettative degli utenti; l'accredimento esprime, dunque, quella “fiducia” che viene conferita sulla base del possesso dei requisiti (previsti dalle leggi e dai regolamenti regionali o comunali), che qualificano il soggetto come capace di operare in sostituzione dell'ente pubblico, svolgendo un ruolo di “omogeneizzazione” dei criteri qualitativi richiesti su tutto il territorio.¹²

Poiché il finanziamento dei servizi avviene nell'ambito di un modello neocooperativo, le risorse verranno trasferite dall'ente pubblico all'impresa (o organizzazione *non profit*) che offre il servizio ai cittadini a seguito di controlli, verifiche e messa in atto delle procedure di spesa.

Il fornitore agisce per delega, per conto dell'ente pubblico e quest'ultimo mantiene il ruolo di “unico responsabile” del servizio nei confronti dell'utente.

¹¹ Cfr. Perino, 2006; Della Mura 2005.

¹² Cfr. Rossi 2009.

A noi sembra che questa combinazione “finanziamento/accreditamento/affidamento dei servizi”, che è probabilmente la più diffusa nel nostro Paese, non sia comunque in grado di favorire la concreta attuazione al principio di sussidiarietà, ma anzi ne ostacoli la sua vitalità. In base al principio di sussidiarietà, infatti, le autorità pubbliche debbano farsi carico dell'erogazione dei servizi solo quando siano esaurite le capacità e le risorse che permettono alla famiglia, alla comunità ed alle organizzazioni primarie di provvedere all'assistenza dei propri membri e che loro compito sia quello di favorire le organizzazioni del terzo settore nel perseguire gli obiettivi e le finalità sociali che si propongono. Inoltre il coinvolgimento del terzo settore nella programmazione, nella gestione dei servizi e anche la responsabilità degli stessi nei confronti degli utenti, non potrà che essere limitata e dipendente dall'aver stabilito una buona relazione con l'ente pubblico e, comunque, condizionata dalla dipendenza economico-finanziaria dell'organizzazione di terzo settore dal finanziamento ricevuto dalla PA.

3.2. Caso (4) Accredito chiuso – modello del mercato sociale – affidamento senza gara

In questo caso, poco applicato, ci sembra, nel campo dei servizi sociali del nostro Paese, all'accreditamento chiuso si associa l'introduzione di voucher. La combinazione di mercato sociale con affidamento dei servizi senza gara e numero chiuso di soggetti di offerta favorisce una estensione della sfera d'azione delle organizzazioni del terzo settore che producono servizi alla persona ricevendo i finanziamenti (e/o donazioni) non in via diretta dall'operatore pubblico, ma attraverso i consumatori (e/o donatori) che spendono i *voucher* di cui sono entrati in possesso grazie al finanziamento della PA.. Tuttavia, le combinazioni “accreditamento chiuso – modello del mercato sociale” e “accreditamento chiuso – affidamento dei servizi senza gara” fanno sì che l'ente pubblico eserciti comunque un forte potere discrezionale, ponendo delle barriere quantitative, oltre che qualitative, all'ingresso del mercato sociale; la selezione dei concorrenti accreditati viene comunque “amministrata” dall'ente pubblico, limitando di fatto la possibilità dei consumatori di orientare i servizi. Le richieste dei cittadini devono adeguarsi all'offerta dei soggetti presenti sul mercato, “selezionati” dall'ente pubblico una volta per tutte. La sussidiarietà sembra in questo caso affossata, almeno parzialmente, dalla limitazione dei soggetti accreditati (o accreditabili).

3.3. Caso (6) Accredитamento aperto – modello neo-cooptativo – affidamento con gara

In questo caso i soggetti accreditati (accreditabili) non sono un numero chiuso, tuttavia è l'ente pubblico a selezionare – con gara o licitazione privata – chi offrirà il servizio. Il terzo settore finisce, così, per avere un ruolo subalterno al pubblico. Il caso (6) rappresenta, dunque, a nostro parere, uno di quei casi di “amministrativizzazione di alcune forme di intervento sociale”, nel quale viene meno quella distintività sociale che caratterizza il fenomeno del terzo settore perché, ancora una volta, è l'ente pubblico a “scegliere” chi finanziare¹³. Tra l'altro, la combinazione “accreditamento aperto – affidamento dei servizi con gara”, non tutela la libertà di scelta dei consumatori, ma amplia il potere discrezionale e programmatico dell'ente pubblico che sceglierà i concorrenti tra una pluralità di soggetti accreditati, seguendo, solo quando è del tutto immune da tentazioni di praticare il clientelismo, le logiche del minor costo o della migliore combinazione prezzo- quantità – qualità.

3.4. Caso (8): Accredитamento “aperto” – “modello del mercato sociale” – “affidamento senza gara”.

L'ultimo caso è caratterizzato dalla combinazione di accreditamento aperto, finanziamento con voucher e, conseguentemente, affidamento senza gara (o assenza di affidamento vero e proprio). In questo caso, a nostro parere, sono presenti i requisiti che consentono un maggior spazio di azione per una sussidiarietà orizzontale agita dal terzo settore.

L'accreditamento “aperto”, infatti, può essere uno strumento di incentivazione continua della qualità degli enti erogatori, perché vengono richiesti “requisiti” di qualità e l'ente pubblico deve provvedere ad accreditare il soggetto privato solo quando essi sono presenti. Vi è, dunque, un diritto dell'organizzazione ad essere accreditata quando rispetta i requisiti richiesti, ma anche un diritto/dovere della PA di non accreditarlo quando essi non sussistono.

L'accreditamento aperto, dunque, è, caratterizzato dall'assenza di limiti quantitativi nell'accesso al mercato, ma dalla presenza di requisiti qualitativi fissati dalle norme generali. Tali requisiti possono essere adattati nel tempo o nello spazio in modo da incentivare un'evoluzione della qualità dei servizi offerta nella direzione di una migliore soddisfazione dei consumatori. Nel caso (8) l'accreditamento aperto si associa al

¹³ Per un approfondimento sul tema, cfr. Fiorenzano. 2008.

meccanismo di finanziamento del mercato sociale, che punta a riconoscere la libertà di scelta degli utenti, i quali decideranno gli interventi di cui hanno bisogno e a chi richiederli¹⁴. Si tratta, quindi, di un caso che potenzialmente amplia lo spazio per una migliore qualità nella produzione di servizi alla persona¹⁵ perché, consentendo agli utenti di scegliere liberamente i propri fornitori, incentiva i produttori a fare sempre meglio e di più per loro. In quest'ottica, appare interessante far riferimento, ancora una volta, alle parole di Zamagni, il quale afferma che l'implementazione del principio di sussidiarietà presuppone la necessità di riportare al centro dell'azione amministrativa la persona: “ciò significa che devono essere le situazioni concrete a definire i bisogni e quindi le aspettative dei cittadini, e non, viceversa, le rappresentazioni standardizzate del sistema di protezione sociale alle quali devono essere ricondotti i casi concreti”. Zamagni afferma, in sostanza, che “è la domanda che deve orientare i servizi e non l'offerta dei servizi a costringere la domanda ad adeguarsi”¹⁶. La libertà di scelta del consumatore implica consapevolezza delle caratteristiche dei soggetti accreditati, ma anche la consapevolezza della natura e delle caratteristiche del proprio bisogno.

4. Conclusioni

Per sintetizzare le riflessioni fin qui proposte sui 4 casi possibili si propone qui di seguito un tabella sintetica costruita a partire da due presupposti. Innanzitutto si fa l'ipotesi che la scelta del metodo della gara (e ancor più quella della licitazione privata) incentivi le organizzazioni di terzo settore ad “investire” soprattutto in buone relazioni con la Pubblica Amministrazione, mentre la scelta di finanziare i servizi attraverso i voucher le spinga ad “investire” nelle relazioni con i clienti/utenti (. Il secondo presupposto riguarda la Pubblica Amministrazione: se essa ha più margini di discrezionalità e più potere di scelta dei fornitori – è il caso dell'accreditamento chiuso e degli affidamenti con gara o con licitazione privata – cresce lo spazio di azione per comportamenti collusivi e aumentano gli incentivi all'adozione di pratiche clientelari

¹⁴ Sull'argomento, cfr. Pasquinelli, 2006.

¹⁵ Per una lettura critica del modello dei “*quasi mercati*”, applicato in Inghilterra durante la stagione delle riforme del modello di *welfare*, cfr. Mittone, 1996. Il modello dei “quasi mercati”, pur avendo alcune similitudini con quello qui proposto, se ne differenzia per alcune importanti caratteristiche che non è possibile qui approfondire nel dettaglio. Per una suggestivo inquadramento dei problemi, delle luci e delle ombre, che pone l'adozione diffusa di questo modello, cfr. de Leonardis 1998.

¹⁶ Cfr. Zamagni, 2010.

rispetto a ciò che accade quando la pubblica amministrazione si limita ad un mero ruolo di verificatore della sussistenza di requisiti qualitativi definiti con norme generali¹⁷.

La tabella seguente è costruita ipotizzando che le organizzazioni di terzo settore abbiano 100 da investire e distribuiscano queste risorse tra investimento in relazioni con la PA e impegno a costruire relazioni con gli utenti. E' bene chiarire che non si vuole sostenere che il primo tipo di investimento sia sempre e comunque negativo (perché porta alla costruzione di accordi collusivi e all'adozione di pratiche clientelari) e il secondo positivo (perché porta ad un miglioramento continuo della qualità del prodotto/servizio): è più che evidente, infatti, sia che le relazioni con la PA possono essere il presupposto per azioni di sistema di varia natura (elaborazioni di leggi o regolamenti migliori, costruzione di reti tra organizzazioni pubbliche e private, etc.) di cui beneficia l'intero settore e gli stessi utenti/consumatori, sia che l'investimento in relazioni con i clienti/utenti può essere volto a perfezionare lo sfruttamento di vantaggi informativi del produttore a danno dell'utente/cittadino, perché anche quando il produttore è un'agenzia del terzo settore che, in teoria, non dovrebbe avere incentivi a sfruttare le asimmetrie informative, è necessario vigilare attentamente sul fenomeno.

Nella tabella, poi, si è graduato l'incentivo alla collusione clientelare su 4 modalità (da debolissimo a fortissimo) e l'incentivo allo sfruttamento delle asimmetrie informative su due modalità (si – no). I risultati con riferimento ai 4 casi che abbiamo proposto nella sezione 3 sono esposti nella tabella 2.

Casi	Per le ONP		Per la P.A.	Esiti probabili	
	Investimenti in relazione con la P.A.	Investimento in rapporto con gli utenti		Cliente lismo	Sfruttament o asimmetrie informative
(1)	90	10	Fortissimo	Si	No
(4)	80	20	Debole	Si	No
(6)	100	0	Forte	Si	No
(8)	10	90	Debolissimo	No	Si

¹⁷ E' un'applicazione della celeberrima dicotomia regole-discrezionalità all'organizzazione delle policy nel campo dei servizi di cura, come si fa notare già in Musella – D'Acunto, 2000.

Il caso (4), basato sull'accreditamento chiuso, associato all'introduzione di voucher, quindi, ad un meccanismo di affidamento dei servizi senza gara, presenta, sia pure con intensità diversa, limiti e vantaggi pressoché simili al caso (1) di cui parleremo tra breve: la limitazione dei soggetti accreditati o accreditabili, limita di fatto la possibilità dei consumatori di orientare l'offerta. Nel caso (6), basato sul meccanismo dell'accreditamento aperto, unito all'affidamento dei servizi con gara e al processo di regolamentazione del *contracting-out*, modello difficilmente sostenibile finanziariamente, ma comunque possibile, ci sarebbero comunque limiti simili ai casi (1) e (4) per quanto riguarda la tendenza al clientelismo.

Sono comunque i casi (1) ed (8) che meritano qualche ulteriore commento: il primo è quello largamente prevalente nel nostro sistema attuale, il caso (8) è, invece, quello che noi auspicheremmo si diffondesse di più per rendere possibile la sussidiarietà orizzontale.

Nel caso (1), basato sulla combinazione tra accreditamento chiuso, affidamento dei servizi con gara e sul processo di regolamentazione del *contracting-out*, si privilegia di fatto la costruzione ed il consolidamento di rapporti di lunga durata piuttosto che il *turn over* dei fornitori¹⁸. È un meccanismo, quindi, che si fonda sulla selezione dei fornitori orientata al mantenimento nel lungo periodo di relazioni stabili tra pubbliche amministrazioni e ONP. Questo caso presenta vantaggi e limiti: se da un lato, ha il vantaggio di eliminare (o limitare molto) lo sfruttamento delle asimmetrie informative, perché la PA agisce (almeno in teoria) come una sorta di agente dei cittadini/utenti dall'altro lato, ha il limite di incentivare lo scambio clientelare, determinando un rapporto subalterno e dipendente delle ONP rispetto alle P.A.

Nel caso (8), basato sulla combinazione tra accreditamento aperto, affidamento dei servizi senza gara e finanziamento con voucher (mercato sociale), è la libertà di scelta dei consumatori che stimola la concorrenza tra i fornitori al fine di garantire la qualità delle prestazioni erogate, incoraggiando investimenti in rapporti con gli utenti. Anche questo caso, a ben vedere, presenta vantaggi e limiti. Ha il vantaggio di rimuovere possibili rapporti clientelari e di dipendenza tra ONP e P.A., stimolando processi di codecisione e di partecipazione degli utenti/cittadini, committenti in grado di influenzare l'offerta dei servizi sociali, ma ha il limite di rendere di fatto possibile che il produttore sfrutti le asimmetrie informative, per l'assenza dell'intervento paternalistico

¹⁸ È evidente che se la legge impone gare annuali il senso di questa espressione cambia perché la probabilità di essere riscalto l'anno successivo non è uguale ad 1.

delle P.A. Limite che, tuttavia, a nostro avviso, potrebbe essere superato, nell'accreditamento aperto, individuando uno strumento sussidiario di valutazione dei beni e servizi prodotti dai fornitori competitivi, utilizzato da parte dell'ente pubblico (anche eventualmente *congiuntamente* ad istituzioni sociali rappresentative dei consumatori), non elusivamente nella fase di selezione *ex ante*, ma anche *in itinere*, per consentire adeguamenti in relazione all'evoluzione dei bisogni e controllo sull'operato delle organizzazioni di terzo settore che producono il servizio, sia in ordine al corretto uso del vantaggio informativo, che con riferimento ad eventuali pratiche di concorrenza sleale nei confronti degli altri attori presenti sul mercato.

L'introduzione della libertà di scelta rappresenta uno dei fondamentali argomenti a favore dei *voucher*, che va declinata in due modi, in "possibilità" e in "capacità" di scelta (Pasquinelli, 2006). Il sistema dei voucher, infatti, rappresenta innanzitutto una sorta di condizione necessaria e sufficiente perché le persone possano scegliere il fornitore e, quindi, entro certi limiti, lo stesso prodotto o, almeno, alcune delle sue caratteristiche. Per quanto concerne il fatto che esso renda attuale la "capacità" di compiere una scelta, diciamo meglio, una scelta consapevole, tutto va, invece, ricondotto alla presenza o meno di asimmetria informative, o meglio al grado di intensità che esse assumono con riferimento ai diversi "prodotti"/servizi: se i soggetti erogatori hanno un vantaggio informativo significativo nei confronti dei cittadini/utenti (e nel settore dei servizi di cura la circostanza è tutt'altro che rara, trattandosi spesso di servizi che hanno le caratteristiche o degli *experience goods*¹⁹ o, ancor più spesso, dei *credence goods*²⁰), sono necessari accorgimenti precisi perché i voucher si traducano per i cittadini/utenti in capacità di scelta consapevole del fornitore.

In questo caso, ripetiamo, assai diffuso nell'ambito dei servizi di cura, saranno proprio le procedure di accreditamento, le regole con le quali viene gestito da parte delle pubbliche amministrazioni il processo di concessione alle organizzazioni di terzo settore del potere di offrire il servizio per proprio conto, a offrire utile strumento per ridurre la distanza informativa tra produttore e consumatore o per ridurre la tentazione del fornitore di sfruttare a proprio vantaggio l'asimmetria informativa. Lo stesso terzo settore, d'altra parte, trae la sua ragion d'essere, secondo il filone di letteratura che ha tratto origine dal pionieristico contributo di Hansmann (1981), dal fatto che la sua natura non profit farebbe venir meno l'incentivo a sfruttare le asimmetrie informative; è,

¹⁹ Categoria, come è noto, introdotta da Nelson in Nelson, 1970.

²⁰ Cfr. Wolinsky, 1993 e 1995.

dunque, lo stesso corpus di norme che ne regola caratteristiche, modello/i di governance e funzioni a poter contenere rimedi che scoraggino e disincentivino le organizzazioni dal perseguire il self-interest di un gruppo specifico di stakeholder sfruttando vantaggi informativi di questi.

Per garantire la sostenibilità e l'efficacia della combinazione di modelli di accreditamento e finanziamento previsti dal caso 8, limitandone i difetti di cui si dice nella tabella 2, è, come si è già avuto modo di dire, necessario estendere l'azione di regolazione da parte dell'ente pubblico ad un'attività valutativa che non solo va oltre la sola fase di selezione *ex ante*, ma interpreta anche in modo nuovo il senso di questa importante funzione: prevedere modalità di accompagnamento e controllo anche *in itinere*, delle organizzazioni accreditate, introducendo, laddove possibile, anche l'esercizio congiunto di queste funzioni con istituzioni sociali rappresentative dei consumatori, può rappresentare uno strumento utile a favorire la creazione di un ambiente nel quale viene premiata la qualità e l'attenzione al cittadino/utente ²¹.

Una possibile via per un *welfare di qualità*²² e per una realizzazione piena del principio di sussidiarietà è, dunque, rinvenibile in un sistema integrato di servizi sociali che veda l'attuazione di un modello di accreditamento "aperto", che, unitamente al meccanismo dei *voucher*²³, affidi ai consumatori "committenti"²⁴ la selezione dei concorrenti accreditati. In tale caso, i soggetti accreditabili vengono chiamati a competere tra loro nell'erogazione di servizi che il cittadino può scegliere. Saranno, così, gli utenti a decidere i soggetti d'offerta e questi ultimi, dovranno necessariamente assumersi le responsabilità proprie degli enti pubblici nell'erogazione del servizio, e garantire un intervento efficiente, non necessariamente misurabile in termini di minor costo, ma basato su indicatori qualitativi diversi: rispettabilità; credibilità; trasparenza delle informazioni; grado di soddisfazione degli utenti. Allo stesso tempo, l'ente pubblico, (in qualità di valutatore), dovrà garantire il rispetto dei *requisiti* qualitativi adottati dagli erogatori – gestori – responsabili del servizio, mediante procedure di

²¹ Gori – Vittadini, 1999, sottolineano che al fine di misurare l'efficacia nella gestione dei servizi sociali, è necessario specificare opportuni indicatori, collegati alla finalità dell'azione, tra cui: la multidimensionalità, l'obiettività, la temporalità, l'adeguatezza rispetto al livello, la completezza, intesa come capacità di correggere distorsioni; cfr., anche, il contributo di Boitani – De Vincenti, 1997; Musella, 2003 e Cucci 2008.

²² In argomento, si veda il volume di Cucci 2008.

²³ Per un approfondimento sul tema, cfr. Beltrametti, 2004; Pasquinelli (a cura di), 2006; Perino – Galeotto, 2002.

²⁴ Così li definisce Zamagni, 2010.

valutazione idonee a misurare le *performance e di assicurare* un costante adeguamento della qualità del servizio alla evoluzione dei bisogni²⁵.

Il punto richiederebbe di essere ulteriormente approfondito con riferimento alle questioni relative a metodi e strumenti per la valutazione e il controllo dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche. In questa sede si intende, tuttavia, limitarsi ad affermare che, anche da questo punto di vista, lo strumento dell'accreditamento "aperto", unito a quello della *voucherizzazione*, sembra una combinazione di scelte migliore se si vuole garantire che il sistema di *welfare* sia dinamico e propenso ad accogliere, in modo efficiente ed efficace nel tempo, il contributo che le organizzazioni di terzo settore possono dare ad in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, valorizzando il più possibile la "persona" e i suoi bisogni.

La conclusione di questo nostro scritto è anche un'altra: sulla base di un ragionamento logico, derivante dalle connessioni tra principio di sussidiarietà, modalità di affidamento dei servizi sociali, meccanismi di finanziamento del terzo settore e modelli di accreditamento, siamo arrivati alla conclusione che può esistere una ed una sola combinazione in grado di coniugare questi quattro elementi in modo accettabile; comprendiamo bene che il tema richiederebbe ulteriori approfondimenti e verifiche accurate rispetto a singoli servizi sociali. Tuttavia, riteniamo anche che il dibattito nel nostro Paese fino ad oggi non ha affrontato con coraggio il tema di un ripensamenti delle interazioni tra settore pubblico e mondo del terzo settore volto a rimodulare e ripensare a come questa straordinaria ricchezza di capitale sociale del nostro Paese possa essere valorizzata nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale piuttosto che sfruttata per sopperire a deficienze e limiti delle pubbliche amministrazioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Avanzini K. - Ghetti V., 2010, *Accreditamento nel sociale: quale strategia?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 5, 15 marzo, n. 1.

Bassari, 2010 *I servizi pubblici locali: modalità di affidamento e gestione tariffe*, Milano, Giuffrè.

Beltrametti L., 2004, *Voucher. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna.

²⁵ Nel caso dei servizi alla persona, infatti, la qualità può essere valutata solo ex post. Pertanto è necessario prevedere processi valutativi in più intervalli temporali, così come afferma Mormaco 1997.

- Boitani A. - De Vincenti C., 1997, *Gli strumenti della qualità sociale*, in De Vincenti C. Montebugnoli A.
- Borzaga C. - Fiorentini G. - Maticena A., a cura di, 1996, *Non profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, Roma.
- Borzaga C. - Musella M., a cura di, 2003, *Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit*, Edizioni 31, Trento.
- Buetow S. A. - Wellingham J., 2003, Accreditation of general practices: challenges and lessons, in *Quality and Safety in Health Care*, 12, 129-135.
- Cucci A., 2008, *Valutazione delle politiche e dei servizi sociali: partecipazione, metodo e qualità*, F. Angeli, Milano.
- de Leonardis O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- Della. Mura F. , 2003, *Pubblica Amministrazione e non profit*, Carocci Faber, Roma.
- De Vincenti C. - Montebugnoli A., cura di, *L'economia delle relazioni*, Laterza, Bari, 1997.
- Fiorenzano S., 2008, *Cooperazione e Costituzione*, in *Quaderno di ricerca sull'impresa cooperativa*, Isicoop, Roma.
- Gori E. - Vittadini G., *La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, in Gori E., Vittadini G..
- Gori E.- Vittadini G., (a cura di), 1999, *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas, Milano.
- Guerra M.C., 2009, *Modelli di accreditamento e configurazione dei mercati*, in www.capp.unimore.it
- Hansmann H, 1980, The role of nonprofit enterprise, in *Yale Law Journal*, 89.
- Le Grand J., 2002, Models of Public Service Provision: Command and Control, Networks or Quasi-markets?, Paper presented at a seminar on *Public services productivity* held in HM Treasury on 13 June 2002.
- Mittone L., 1996, *Quasi mercati, imprese non-profit e razionalità limitata*, in Borzaga - Fiorentini - Maticena.
- Mormaco V., 1997, Qualità, mercato e istituzioni, in *Saggi di politica economica in onore di Giancarlo Mazzocchi*, Giuffrè, Milano.
- Musella M., 2003, *Le caratteristiche dell'occupazione nel settore non profit*, in Borzaga - Musella M.
- Musella M. - D'Acunto S., 1995, Il ruolo del "terzo settore" tra disoccupazione e crisi del welfare state. Un commento alla proposta di Lughini, in *Studi Economici*, n. 56.

Musella M. - D'Acunto S., 2004, *Economia politica del non profit*, Giappichelli, Torino,

Nelson P., 1970, Information and Consumer Behavior, in *Journal of Political Economy*, 78(2).

Pasquinelli S., 2006, *Buoni e voucher sociali in Lombardia. Politiche sociali*, Franco Angeli, Milano.

Perino M., 2006, Responsabilità pubblica e forme gestionali dei servizi di livello essenziale, in *Prospettive assistenziali*.

Perino M. - Galeotto E., 2002, Accreditemento e buono servizio, in *Politiche Sociali e Sanitarie*.

Previdi C. - Battistella A., Accesso al welfare e accreditemento, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2007.

Rossi E., 2009, Proposte per una riforma organica della legislazione sul Terzo settore, in *Areté Quadrimestrale dell'Agenzia per le Onlus*.

Setti Bassanini M.C., 2000, Accreditemento e sviluppo della qualità dei servizi, in *Politiche Sociali e Sanitarie*.

Wolinsky A., 1993, Competition in a Market for Informed Experts' Services, in *RAND Journal of Economics*, Vol. 24.

Wolinsky A., 1995, Competition in Markets for Credence Goods, in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 151.

Zamagni S., 2010, Nuovo welfare, sussidiarietà e Terzo settore, in *Areté*, n. 3.