

# Accreditamento nel sociale: quale strategia?

Katja Avanzini, Valentina Ghetti  
Irs, Milano

*Gli articoli qui presentati nascono dalle riflessioni maturate all'interno del gruppo di lavoro Irs sul tema dell'accREDITAMENTO istituzionale a fronte degli sviluppi della normativa lombarda (Decreto regionale del Direttore generale n. 1254/10) e della condivisione con diversi interlocutori territoriali, con i quali si stanno portando avanti percorsi di predisposizione di sistemi di accREDITAMENTO per i servizi socio-assistenziali.<sup>1</sup>*

*Il primo articolo (Avanzini, Ghetti), inquadrando l'esperienza di accREDITAMENTO in Italia, descrive e analizza il caso lombardo, traendo alcune riflessioni in ordine alla possibile valenza strategica dell'accREDITAMENTO, inteso anche nella sua funzione di governo del sistema dei servizi socio-assistenziali.*

*Il secondo (Ghetti, PuDDu) integra le precedenti riflessioni ponendosi l'obiettivo di offrire spunti operativi, alla luce delle criticità e delle attenzioni illustrate nel primo articolo. I suggerimenti proposti intendono essere utili agli ambiti per impostare la strada verso la definizione di sistemi di accREDITAMENTO che non rispondano unicamente alla logica dell'adempimento normativo, ma che lo considerino strumento e occasione di realizzazione della funzione programmatica e regolativa che gli è propria. In questa direzione l'articolo intende mettere in luce alcuni passaggi centrali del processo di definizione di sistemi di accREDITAMENTO, precisando anche possibili dispositivi metodologici.*

## L'ACCREDITAMENTO IN ITALIA

Nell'ambito sanitario e sociosanitario, l'applicazione dell'istituto dell'accREDITAMENTO risulta conseguente al possesso dell'autorizzazione al funzionamento. L'autorizzazione viene concessa dopo la verifica dei requisiti minimi che sono definiti mediante indicatori e standard di qualità. Senza autorizzazione non si può esercitare attività sanitaria e sociosanitaria, mentre l'accREDITAMENTO volontario regionale viene concesso su richiesta dell'ente gestore dopo la verifica dei requisiti minimi di accREDITAMENTO, che ogni Regione aggiunge a quelli già controllati per l'autorizzazione. Senza accREDITAMENTO la Regione non paga le prestazioni. Un soggetto accREDITATO agisce per conto del sistema sanitario e questo significa che l'attività autorizzata e accREDITATA è garantita in qualità ed è pagata dalle Regioni con il fondo sanitario, mentre l'attività solo autorizzata e non accREDITATA è garantita in qualità, anche se a un livello inferiore, e il pagamento resta a carico del paziente. In Lombardia l'istituto dell'accREDITAMENTO è applicato dal 2001, divenendo garanzia di maggiore qualità, ma non automaticamente corrisponde al pagamento con il fondo sanitario,

per il quale serve il passaggio del contratto.

L'accREDITAMENTO in generale risulta quindi uno strumento per governare da un lato l'ingresso di nuovi partner, dall'altro l'adeguatezza dei servizi alle esigenze delle persone.

Nell'ambito del sociale l'accREDITAMENTO trova prima applicazione con la l. 328/00 e in questi dieci anni la letteratura sul tema e il dibattito scientifico hanno contribuito a chiarirne il senso e i risvolti applicativi. Sintetizzando brevemente, rimanendo per un dettaglio ai numerosi contributi di PSS in questi anni,<sup>2</sup> potremmo dire che nel tempo l'accREDITAMENTO, derivato dal modello sanitario e con la l. 328/00 assunto anche in ambito sociale, normato in modo differente nelle singole Regioni, rappresenta una procedura che può rispondere a diverse finalità e si fonda generalmente sui seguenti presupposti.

- "Superiorità" rispetto al livello autorizzativo: i requisiti di accREDITAMENTO necessari per operare al pari di un soggetto pubblico sono da considerarsi di livello superiore a quelli autorizzativi, che ne rappresentano di fatto un presupposto, necessario ma non sufficiente.

- Equiparazione pubblico/privato:

i soggetti pubblici e privati, fermi restando i medesimi diritti e doveri, si collocano in una situazione di sostanziale parità.

- Sul fronte gestionale, non vendita di prestazioni/servizi, bensì premessa per la stipula di accordi: l'accREDITAMENTO non è sufficiente a "vendere" servizi, poiché sono in ogni caso da rispettarsi le scelte programmatiche regionali, è quindi necessaria la stipula di un contratto/patto di accREDITAMENTO.

Leggendo ancora più a fondo le indicazioni della normativa, a livello di sistema si intravede l'assunzione di alcuni principi.

- Principio di concorrenza per lo sviluppo della qualità: l'accREDITAMENTO contiene l'idea della promozione della concorrenzialità tra erogatori, pubblici o privati che siano. Tale principio rappresenta la chiave di sviluppo della qualità nel mercato dei servizi.

- Principio della parità per garantire la libertà di scelta: nell'idea di accREDITAMENTO c'è un presupposto di parità tra pubblico e privato come assicurazione della libera scelta dei cittadini tra diverse possibilità. Anche questo rappresenta un principio di etero-selezione del mercato in un'ottica di maggior qualificazione dei servizi.

Questi elementi definitori e questi principi di base dell'accREDITAMENTO non sciolgono ancora il nodo della prevalenza della dimensione regolativa dei rapporti pubblico/privato, oppure della prevalenza della dimensione legata al miglioramento della qualità dei servizi e allo sviluppo continuo della qualità.<sup>3</sup> In effetti, l'accREDITAMENTO è stato applicato fino a oggi con diversi accenti a seconda della declinazione proposta nelle diverse Regioni.

L'accREDITAMENTO ha posto di fronte ad alcune interessanti sfide per il sistema dei servizi sociali chi, attraverso il Piano di zona, svolge una funzione di programmazione territoriale, *in primis*:

## Note

<sup>1</sup> Irs ha condotto nell'ultimo anno lavori sul tema nelle Province di Como, Lecco, Pavia, Brescia e in singoli ambiti zonali del territorio milanese.

<sup>2</sup> Vedi: Setti Bassanini M. C., Oliva D., "Strumenti e procedure di accREDITAMENTO a livello internazionale", PSS, 3, 1996; Setti Bassanini M. C., "AccREDITAMENTO e sviluppo della qualità dei servizi", PSS, 20-22, 2000; Battistella A., "L'accREDITAMENTO istituzionale: una sfida difficile", PSS, 21, 2001; Perino M., Galetto E., "AccREDITAMENTO e buono di servizio", PSS, 3, 2002; Previti C., Battistella A., "Accesso al welfare e accREDITAMENTO", PSS, 20, 2006; Battistella A., "Qualità professionale e accREDITAMENTO", PSS, 14, 2007.

<sup>3</sup> Cfr. Setti Bassanini M. C., "AccREDITAMENTO e sviluppo della qualità dei servizi", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 20-22, 2000, p. 27.

- la trasformazione del mercato, in termini di ampliamento, riaprendo i giochi, rompendo monopoli e situazioni di ampliamento, aumentando offerta, articolando maggiormente i servizi;

- una leva per la qualificazione dei servizi e prestazioni offerte, sia introducendo soglie qualificanti aggiuntive, che innalzino la qualità da garantire, sia lasciando che la libertà di scelta attivi un meccanismo di concorrenza nel mercato, tale per cui sopravvivono i servizi migliori, agli occhi dei cittadini;

- la costruzione di una nuova relazione pubblico/privato, promuovendo sussidiarietà, partecipazione, collaborazione e una miglior declinazione della differenza tra programmazione e gestione.

Al contempo, si evidenziano alcuni possibili rischi.

*In primis* la delicata questione della libertà di scelta: la popolazione che ricorre ai servizi sociali è una popolazione spesso assai fragile, che non sempre risulta in grado di conoscere la complessità del proprio bisogno. Oltre al fatto che il potere contrattuale del singolo utente è decisamente basso, non sempre egli può invocare la possibilità di *exit* prevista per altri servizi alla persona.<sup>4</sup> Inoltre, poiché talvolta si tratta di servizi da fruire in situazione di coercizione (si pensi, per esempio, ai servizi di tutela per minori, ecc.) non c'è possibilità di libertà di scelta alcuna.

La seconda questione è legata alla capacità/possibilità di fruizione delle informazioni. Anche quando avrebbe la possibilità di scegliere e sarebbe in grado di farlo, spesso l'utente dei servizi sociali non è in possesso di tutte quelle informazioni e conoscenze che consentirebbero un orientamento consapevole alla scelta. In effetti, da tempo viene messa in evidenza la consistente asimmetria informativa tra servizi e cittadinanza in questi contesti.

La terza questione è legata al ruolo dell'assistente sociale. In un'applicazione "purista" dell'accreditamento risulta critico anche il ruolo unicamente orientativo che viene a svolgere l'assistente sociale. Chiamato a lasciare il mercato libero di funzionare secondo logiche di concorrenzialità pura, l'operatore sociale è colui che costruisce il progetto di intervento, ma lascia che sia l'utente o un suo familiare a scegliere come e con chi attuarlo. Questo porta a indebolire fortemente

una parte importante dello specifico professionale di questa figura, che sta nella lettura dell'interpretazione del bisogno, ma anche nell'esercizio di una discrezionalità orientata a promuovere il "ben-essere" della persona. Va evidenziato inoltre il fatto che sempre più spesso ci si trova di fronte a utenti che non vogliono scegliere, soprattutto non vogliono farlo da soli.

Passando poi ad analizzare il fronte del sistema di offerta, anche in questo caso riscontriamo alcuni aspetti di rischio.

In un sistema in cui le risorse pubbliche sono sempre più scarse e in costante contrazione, e comunque deficitarie rispetto alla domanda, agire nella regolazione del mercato con un dispositivo che, oltre a incidere sulla qualità dei servizi offerti, incide anche sullo sviluppo del mercato, può indurre un incremento considerevole della spesa, sviluppando nuova domanda.<sup>5</sup>

La riduzione a semplice accerciamento di requisiti statici senza mantenere una tensione continua alla qualità può indurre a un'applicazione burocratica dell'accreditamento e ad un mancato sviluppo dell'obiettivo di miglioramento continuo e progressivo nel tempo.

In sintesi, queste risultano le principali questioni connesse all'applicazione dell'istituto dell'accreditamento nel sociale, di seguito presentiamo il caso della Regione Lombardia, che pone interessanti riflessioni aggiuntive connesse alle sperimentazioni che si stanno attuando in alcuni territori.

## L'ACCREDITAMENTO IN LOMBARDIA

In Lombardia, nell'area sociosanitaria a distanza di anni si è oggi completato il processo di accreditamento istituzionale per le diverse unità d'offerta. Con la Dgr 8496 del 26/11/08, si è inoltre messo a punto il sistema che definisce i ruoli (chi fa che cosa) e le procedure (come) per l'inizio attività, l'accreditamento e la vigilanza e controllo. Non si è invece per il momento affrontato ancora il tema dell'accreditamento professionale basato sui requisiti di qualità delle persone, del percorso formativo e di specializzazione, dell'esperienza lavorativa, dell'aggiornamento. Né si è inoltre neppure affrontato il tema dell'accreditamento di eccellenza, anche se nell'ambito del sistema di regole si sta trattando il tema della qualità

aggiuntiva connessa al riparto del premio per determinati servizi.<sup>6</sup>

Sul versante sociale è indubbio che in questi ultimi anni vi è stata una spinta verso l'accreditamento. Tale spinta è stata in particolare data attraverso la valorizzazione dei titoli sociali.

La strategia regionale ha inteso impiegare l'istituto dell'accreditamento come dispositivo primariamente gestionale, nel tentativo di perseguire attraverso tale istituto:

- un progressivo finanziamento della domanda e non più dell'offerta (si finanzia direttamente la famiglia e la si lascia libera di scegliere il proprio fornitore);
- un progressivo spostamento della funzione pubblica da erogazione diretta di interventi e prestazioni a una funzione di regolazione (regia) del sistema dei servizi;
- l'introduzione di una maggior competitività come stimolo verso lo sviluppo di un miglioramento continuo della qualità.

Nel primo triennio di vigenza dei Piani di zona (2002-2005) l'avvio dei titoli sociali è stato sostenuto dal vincolo di utilizzo delle risorse del Fnps nella misura del 70%; tale percentuale, seppure successivamente ridotta, ha rappresentato un elemento di impegno significativo per molti territori della Regione.

A questo indirizzo va aggiunta la circolare 48/2005, recante le indicazioni per le programmazioni del secondo triennio, in cui si definiva come obiettivo specifico "l'avvio di *voucher* in ogni distretto entro l'ultimo anno di attuazione del nuovo Piano di zona".<sup>7</sup> Anche la Dgr 1642 del 2005 ha sottolineato l'importanza di favorire la permanenza al domicilio di soggetti che versano in condizioni di limitazione della propria capacità di autosufficienza, sostenendo una rete di servizi idonea a permettere di scegliere le risposte più adeguate alle loro esigenze, ritardando il più possibile l'istituzionalizzazione e promuovendo la deistituzionalizzazione precoce.

Questi indirizzi evidenziano la forte spinta della Regione Lombardia verso l'accreditamento e la *voucherizzazione*, considerati sia come dispositivi di promozione del diritto alla libera scelta dei cittadini, sia come opportunità di promozione della parità pubblico/privato. Tali spinte mostrano tuttavia una visione dell'accreditamento fortemente subordinata all'erogazione di titoli, definendolo di fatto come un dispo-

sitivo strumentale all'attivazione degli stessi. Sono invece scarsamente valorizzate le potenzialità di sviluppo della qualità e di regolazione del sistema che esso può avere.

Nel corso degli ultimi anni la Regione Lombardia ha inoltre promosso la definizione di un sistema di accreditamento connesso ai servizi struttura orientato alla qualificazione del sistema dei servizi e non esclusivamente intrecciato al tema della voucherizzazione. Già nel 2005 diverse Dgr hanno normato i principali servizi socio-assistenziali, sia attraverso la definizione di requisiti di base per l'autorizzazione al funzionamento, sia con la definizione dei requisiti di accreditamento.

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 7437 del 13 giugno 2008, in sede di prima applicazione della legge e con effetti dichiarativi, ha individuato le unità di offerta elencate nella tavola 1.

Ai sensi dell'art. 11 comma 1 lettera g) della l.r. 3/08, è compito della Giunta regionale definire i criteri per l'accREDITAMENTO delle unità di offerta sociali. Tale adempimento costituisce il presupposto perché i Comuni, ai sensi dell'art. 13 comma 1 lettera d), definiscano i requisiti di accREDITAMENTO delle unità di offerta sociali, per poi disporre in ordine al loro accREDITAMENTO e alla stipula dei relativi contratti. In virtù delle disposizioni vigenti e confermate dalla stessa legge regionale, i Comuni sono pertanto tenuti ad assumere i provvedimenti di competenza, con riguardo alla definizione dei requisiti di accREDITAMENTO, per le unità di offerta previste e inserite nella rete sociale.

Con questa impostazione vediamo dunque il ruolo forte agito dal livello regionale attraverso la definizione dei criteri, ma anche la possibilità per i Comuni di modulare i requisiti secondo proprie scelte rispettose dei "confini" posti dal legislatore lombardo.<sup>8</sup>

È inoltre molto recente il decreto dirigenziale n. 1254 del 15/02/10 che, similmente alla Dgr 8496, definisce competenze e procedure per la comunicazione preventiva d'esercizio, l'accREDITAMENTO, il contratto e il debito informativo. Con questo atto prende quindi avvio il processo anche per il sociale, "che assume le caratteristiche di un sistema integrato, dinamico, aperto alle sperimentazioni e alla collaborazione fra pubblico e privato, ma sempre governato dall'ente locale".

**TAVOLA 1** Elenco unità di offerta sociale e normativa di riferimento

<b>Servizi prima infanzia</b>	Asili nido Micronidi Nidi famiglia Centri prima infanzia	Identificati i requisiti per autorizzazione al funzionamento e criteri di accREDITAMENTO: Dgr 20588/05 e Dgr 20943/05
<b>Servizi residenziali per minori</b>	Comunità educative Comunità familiari Alloggi per l'autonomia	Identificati requisiti per autorizzazione al funzionamento e criteri di accREDITAMENTO: Dgr 20762/05 e Dgr 20943/05
<b>Servizi per minori</b>	Centri diurni Centri aggregazione giovanile	Non ancora ridefiniti si fa tuttora riferimento alla Dcr IV/871 del 23/12/87 "Piano socio assistenziale regionale 88-90"
<b>Servizi diurni e residenziali per persone con disabilità</b>	Servizi formazione all'autonomia Centri socio-educativi Comunità alloggio	Dgr 7433/08 Identificati requisiti per autorizzazione al funzionamento e criteri di accREDITAMENTO: Dgr 20763/05 e Dgr 20943/05
<b>Servizi per anziani</b>	Centri diurni	Dcr IV/871 del 23/12/87 "Piano socio-assistenziale regionale 88-90" e Dcr V/1439 "Progetto obiettivo anziani per il triennio 1995-1997"

Il modello lombardo per il sociale prevede, quindi:

- L'autorizzazione al funzionamento. Comunicazione preventiva d'esercizio dell'ente gestore al Comune di ubicazione della struttura o all'ambito distrettuale. È il provvedimento amministrativo che consente a un'unità di offerta di avviare legalmente la gestione ed erogare interventi/prestazioni a favore dei cittadini.

- L'accREDITAMENTO. È il provvedimento amministrativo del Comune (singolo o associato) che, avendo verificato il possesso dei requisiti di accREDITAMENTO stabiliti dal Comune o dall'ambito distrettuale sulla base dei criteri regionali, consente alla struttura di poter erogare gli interventi per conto del sistema pubblico con un livello di qualità definito dall'ente accREDITANTE.

- Il contratto. È l'atto che impegna l'ente accREDITANTE e la struttura accREDITATA in ordine alle modalità di erogazione e pagamento delle prestazioni/interventi resi ai cittadini.

L'applicazione dell'istituto dell'accREDITAMENTO nel sociale presenta necessita di specifiche attenzioni connesse alla capacità di ciascun territorio di intravedere nell'avvio di questo processo. Se si vedesse infatti nell'applicazione dell'accREDITAMENTO un mero adempimento normativo, risulterebbe solo un processo formale di attestazione di un livello superiore di qualità dei servizi. Al contrario riteniamo che l'applicazione dell'accREDITAMENTO nel sociale possa comportare per i Comuni, singoli o associati, l'occasione per ragionare strategicamente sul sistema dei servizi territoriali. L'accREDITAMENTO rappresenta sicuramente una sfida per i *social*

*planner* locali, che ha da essere giocata secondo specifiche attenzioni. I Comuni hanno infatti la possibilità, ribadita dalla l.r. 3/08, di definire ulteriori requisiti di accREDITAMENTO per i diversi servizi rispetto a quelli già definiti dal legislatore lombardo e questa possibilità a nostro avviso risulta ulteriormente strategica se realizzata con una valenza almeno di ambito distrettuale, prevedendo una sinergia adeguata con i Piani di zona.

In questo senso, il ruolo dell'ambito può essere agito in un'ottica programmatica strategica che prevede la possibilità di:

- regolare il mercato attraverso un'attenta analisi dei bisogni del territorio e una valutazione dello stato dell'arte nell'offerta di servizi locali;
- definire i livelli di qualità che si intendono assumere, andando in questo modo a configurare specifici scenari anche di sviluppo dei servizi presenti;
- definire i volumi di prestazioni necessari per il fabbisogno territoriale, operando in questo modo una "scelta" consapevole di quali livelli essenziali si intendono garantire;
- agire una funzione di vigilanza e controllo sui fornitori, sulla base dei requisiti stabiliti.

#### Note

<sup>4</sup> Hirshman A. O., *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Bompiani, Milano, 2002.

<sup>5</sup> Cfr. Pasquinelli S. (a cura di), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Franco Angeli, Milano, 2006.

<sup>6</sup> Cfr. Dgr "Premi qualità per le Rsa", del 29/12/09.

<sup>7</sup> Circolare n. 48 del 27/10/05, "Linee guida per la definizione dei Piani di zona. 2° triennio".

<sup>8</sup> Da un punto di vista metodologico, il criterio definisce che cosa è rilevante per il legislatore, mentre il requisito serve per misurare il grado di realizzazione dei criteri.

Lo strumento dell'accreditamento può quindi risultare vantaggioso in quanto permette un controllo della spesa, definisce un sistema di scelte trasparente sia verso i cittadini sia verso gli enti gestori, e consente una qualificazione delle prestazioni. Inoltre possiamo dire che, se il contesto territoriale che non è determinante in relazione ai requisiti di funzionamento (che sono elementi *sine qua non* esercitare una funzione) e che è opportuno mantenere a un livello di omogeneità regionale, è invece cruciale per la definizione di standard aggiuntivi di qualità (ovvero i requisiti di accreditamento) connessi al "voler essere" di un determinato territorio e, quindi, alla programmazione locale.

È però importante mantenere una specifica attenzione nell'approcciare a livello zonale la definizione di un sistema di accreditamento a più elementi. Di seguito precisiamo alcuni punti di attenzione a nostro avviso cruciali per tale definizione.

### Sulla partecipazione

Tenere conto del paradigma del coinvolgimento degli *stakeholder* nella definizione di nuovi sistemi di regolazione dei servizi porta a indubbi vantaggi. Per un soggetto nuovo, come di fatto è stato in Lombardia l'Ufficio di piano in questi ultimi anni, c'è la necessità di costruire regole del gioco sufficientemente comprese e condivise dai propri interlocutori. L'Ufficio di piano necessita di costruire alleanze affinché le strategie di sistema identificate possano essere effettivamente praticabili. In contesti in cui prevale solo un adempimento al mandato o una presunta utilità economica (mi accreditato perché devo, mi accreditato per poter accedere a finanziamenti pubblici) rischia di venir meno l'attenzione alla qualità del servizio offerto, il vantaggio legato al confronto con altri e il conseguente stimolo al miglioramento. Si rischia inoltre che, anche dal punto di vista dell'ampliamento del mercato e di stimolo alla competizione, l'accREDITAMENTO porti comunque a forme di autoregolazione e di "spartizione del mercato" tra gestori. Il coinvolgimento a livello territoriale dei diversi gestori in fase preliminare e nel corso della definizione del sistema (ovvero nella condivisione del senso e dei criteri da adottare) può rappresentare una buona condizione di partenza, in quanto facilita la costruzione di

relazioni di fiducia, nonché accresce la capacità di lettura anche dei bisogni. Nei contesti in cui questo coinvolgimento si è sperimentato, oggi i soggetti accreditati partecipano ai tavoli tematici dell'ambito e hanno una conoscenza maggiore del grado e delle caratteristiche della fragilità nel contesto in cui operano.

Ma l'attenzione alla partecipazione e al coinvolgimento non è rivolta unicamente a *stakeholder* esterni. Coinvolgere nel processo di definizione del sistema anche gli operatori che poi dovranno operare in tale sistema è anch'essa una strategia importante per l'efficacia stessa dell'accREDITAMENTO, soprattutto se connessa alla gestione di titoli sociali, di diretta competenza degli operatori comunali.

Comprendere il significato di un mutamento di sistema di gestione dei servizi, comprendere analogie e differenze rispetto ai sistemi tradizionali di convenzionamento, costruire procedure condivise, ecc., sono tutti passaggi importanti per perseguire una strategia d'ambito. Per gli operatori, infatti, è forse ancor più forte il rischio di non utilizzare il meccanismo dell'accREDITAMENTO: non considerando la possibilità di scelta da parte dell'utente, riferendosi sempre allo stesso fornitore e dunque facendo dell'accREDITAMENTO un convenzionamento mascherato.

Parimenti, il coinvolgimento del livello politico, maggiormente distante dagli aspetti specifici connessi all'utenza, ma fortemente coinvolti nelle questioni organizzative e programmatiche, consente la costruzione di una visione *in progress* degli elementi di potenziale sviluppo connessi al sistema dell'accREDITAMENTO e della voucherizzazione. Aspetto generalmente trascurato, invece, è il coinvolgimento dell'utenza. Difficilmente, infatti, l'utenza viene considerata come soggetto da includere tra la platea di interlocutori, la cui voce è opportuno sentire e coinvolgere in fase definitoria. Gli utenti sono generalmente intesi come beneficiari, quindi destinatari finali, non interessati e soprattutto che difficilmente potrebbero comprendere le scelte organizzative e gestionali che stanno dietro l'erogazione di un servizio.

Questi e altri aspetti evidenziano come l'accREDITAMENTO, soprattutto laddove è connesso alla voucherizzazione, necessita di un'uten-

za "esperta", o comunque informata dei meccanismi di funzionamento dei *voucher* e delle differenze di ruoli e funzioni tra le parti. Diverse esperienze hanno messo in evidenza come la voucherizzazione scenti momenti di complicazione e talvolta di confusione per l'utenza, soprattutto nelle fasi iniziali, che forse potrebbero essere contenuti se si considerasse anche questo *stakeholder* come attore fondamentale da coinvolgere.

### Sulla libertà di scelta

Scegliere liberamente tra una platea di diversi soggetti implica consapevolezza delle caratteristiche dei soggetti, ma anche, e soprattutto, consapevolezza della natura e delle caratteristiche del proprio bisogno. Se la libertà di scelta ha avuto qualche applicazione efficace nel sistema sanitario, nel campo dei servizi socio-assistenziali ha mostrato alcuni limiti. Esiste qui una forte convinzione da parte del decisore pubblico circa la capacità dell'accREDITAMENTO e della voucherizzazione di aumentare il livello di soddisfazione dei beneficiari. L'idea è che la libertà di scelta delle famiglie circa quali debbano essere le soluzioni per rispondere ai propri bisogni sia un fattore di per sé gradito.

Secondo Pasquinelli, l'introduzione della libertà di scelta rappresenta un caposaldo della strategia dei *voucher*, che va declinata in due modi, in "possibilità" e in "capacità" di scelta; rimane spesso aperta un'asimmetria informativa tra enti erogatori e cittadini, soprattutto se in condizioni di fragilità.<sup>9</sup> Tali asimmetrie possono essere sfruttate a proprio vantaggio dagli enti accreditati. A volte, infatti, l'utente non è considerato in grado di valutare la reale qualità del servizio. Ciò espone al rischio di comportamenti opportunistici da parte degli enti accreditati, che possono essere portati a migliorare solo gli aspetti più visibili e superficiali, a scapito dell'autentica qualità degli interventi.

La necessità di sostenere la capacità di scelta aumenta quindi all'aumentare del grado di fragilità sociale del cittadino e sottolinea l'importanza delle funzioni di *case management*. Il *case management* risulta essere quindi una funzione strategica dell'assistente sociale, soprattutto se riferita all'applicazione dei *voucher* sociali, basati sul principio della libertà di scelta dei cittadini.

Però la sfida che pone l'accreditamento, proponendosi come strumento per favorire l'apertura dei mercati e la crescita di concorrenzialità, e proponendosi come stimolo allo sviluppo della qualità, sembra essere una sfida complessivamente ancora aperta. Nel sociale non è, e non può essere, solo l'utente a fare il mercato e a orientare la qualità, serve anche una funzione di forte regolazione da parte del programmatore locale. Un ulteriore aspetto da considerare è l'importanza di non rinunciare all'opportunità della scelta, ribadendo tutte le cautele del caso, anche per gli operatori. In molti casi, infatti, raccogliere Carte dei servizi, mantenere contatti con i soggetti accreditati, informarsi su ciò che fanno e su come gestiscono i propri servizi, sono occasioni importanti per costruirsi una conoscenza più approfondita dell'offerta presente sul territorio. Una conoscenza che va ad arricchire una parte rilevante della professionalità degli operatori sociali, per assolvere al meglio a una delle principali funzioni del proprio ruolo, quella di orientare la persona alla soddisfazione del proprio bisogno.

### Sulla qualità

L'accreditamento si fonda sul concetto di fiducia, che viene conferita grazie al possesso dei requisiti richiesti e che qualificano il servizio per operare *in vece* pubblica. Un aspetto rilevante, dato il valore dell'accreditamento come strumento orientato a uniformare il sistema di offerta su livelli di qualità elevati e superiori alla semplice autorizzazione, è la definizione di qualità che viene considerata. I sistemi di accreditamento istituzionale posti in essere dalla Regione Lombardia in genere non aggiungono grandi evoluzioni ai concetti di qualità delle sole autorizzazioni al funzionamento. Spesso sono generali, validi per qualsiasi tipologia di servizio e includono alcune dimensioni "macro", quali la soddisfazione dell'utenza, o strumenti interni di sviluppo della qualità, come il possesso della Carta dei servizi, ma non si spingono a tratteggiare elementi specifici della qualità di un servizio rispetto a dimensioni professionali o relazionali.

L'idea di qualità rischia di essere circoscritta a ciò che del servizio è proceduralizzabile o, comunque, sempre verificabile attraverso analisi documentali, così come accade per le certificazioni tipo Uni EN Iso.

È pertanto strategico per i territori poter ragionare nei termini di definizione di un sistema di accreditamento che ponga le basi anche per un miglioramento della qualità dei servizi, articolando i requisiti secondo un metodo che tenga conto anche degli aspetti qualificanti della dimensione relazionale educativa e/o assistenziale. Come dice Battistella: "dove si sono applicati criteri di accreditamento di alto profilo, le strutture non solo si sono progressivamente evolute, ma in alcuni casi hanno intrapreso un autonomo cammino verso la qualità".<sup>10</sup>

Sistemi che si fondano su un'idea articolata di qualità, multidimensionale e non statica, possono meglio riuscire ad allentare un preconcetto tanto facile per l'accreditamento, ovvero quello dell'adempimento normativo (faccio la Carta dei servizi perché devo), limitando molto il potenziale riflessivo e di apprendimento che dovrebbe essere proprio di ogni valutazione. Costruire insieme ai gestori la qualità dei propri servizi, in relazione alla propria identità, e fondare su questa qualità un sistema di valutazione, può meglio concorrere a far nascere interesse e attenzione verso l'occasione di miglioramento che esso rappresenta.

### Sulla valutazione

Strettamente connesso al tema della qualità abbiamo il tema della valutazione. Una volta definito il sistema di accreditamento, si presenta un ulteriore rischio, ovvero quello di limitare l'azione valutativa alla fase di selezione, quella del controllo dell'idoneità dei richiedenti l'accreditamento, finalizzata alla costituzione dell'albo. Tale valutazione, che si agisce unicamente *ex ante*, inoltre viene molto spesso lasciata a un'autocertificazione da parte dell'ente. Le prime esperienze di accreditamento hanno in questi anni concentrato molto l'attenzione degli ambiti sulla definizione dei requisiti e sulle procedure da attivare per accreditare e per gestire l'accesso ai servizi, mentre poco si sono dedicate a come presidiare la funzione valutativa *in itinere*: non solo quindi del controllo dell'idoneità in accesso, ma anche dell'aggiustamento delle possibili "non conformità", oppure del mantenimento e dello sviluppo degli stessi requisiti nel tempo e anche della valutazione dell'efficacia della prestazione. In sostanza, per riprendere un'efficace

distinzione presente nel sistema sanitario, non si sono ancora sviluppate esperienze mature di vigilanza delle strutture/servizi accreditati, né di controllo di appropriatezza sui casi.

Sebbene sino a ora l'attenzione valutativa si sia concentrata sulla fase di accesso (al *voucher* e all'accreditamento), proprio in questo periodo in diversi ambiti territoriali si sta affrontando un interessante percorso volto alla definizione della qualità dei propri servizi. In questa direzione si stanno anche sperimentando sinergie con l'Asl, in una logica di collaborazione nel campo della vigilanza sui servizi socio-assistenziali.

L'obiettivo cui si tende è la definizione di un piano dei controlli sulle strutture socio-assistenziali, in modo da realizzare, in sinergia tra sociale e sanitario, la vigilanza sui servizi. L'agire su questa linea, oltre a rappresentare un interessante sviluppo nella definizione e impostazione di sistemi di accreditamento, potrebbe portare a forme di integrazione tra istituzioni sotto il profilo sia organizzativo sia professionale, avviando un utile scambio di pratiche e culture. Avrebbe inoltre un ulteriore valore aggiunto anche per i gestori, che potrebbero contare su un'interlocuzione integrata e coerente tra referente pubblico sociale e sanitario.

Questo consentirebbe agli Uffici di piano, a livello distrettuale, di orientare le singole prestazioni, e i servizi nel loro complesso, nella direzione di una qualità migliore possibile per l'utente. Queste funzioni dovrebbero essere agite da un lato attraverso il controllo di appropriatezza sui singoli casi, dall'altro attraverso una valutazione partecipata con gli enti gestori, sia pubblici sia privati, sui livelli di qualità dei servizi resi, dalla quale trarre suggerimenti per costruire strategie di miglioramento omogenee per il territorio.

### Sulla politica distrettuale

Un ultimo aspetto su cui pare opportuno soffermarsi, meno rilevante dal punto di vista prettamente metodologico, ma decisamente significativo per la programmazione zonale, è l'efficacia dell'accredita-

#### Note

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

10 Cfr. Battistella A., "Qualità professionale e accreditamento", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 14, 2007.

mento come dispositivo di promozione dell'integrazione intercomunale. Detto altrimenti: quanto l'accreditamento, assunto come istituto operativo a livello distrettuale, riesce a essere strumento per la promozione di indirizzi di *policy* assunti e condivisi a livello intercomunale?

L'accreditamento è uno strumento e, in quanto strumento, non ha finalità specifiche precostituite, ma può perseguire differenti obiettivi a seconda del contesto e della volontà politica di chi ne decide l'adozione: aprire il mercato, qualificare l'offerta, ecc. A seconda dell'obiettivo posto, il sistema potrà assumere tratti specifici nella definizione dei criteri, nel sistema di valutazione che verrà adottato, nella temporalità, ecc.

Da queste riflessioni si sottolinea come, più in generale, l'uso dell'accreditamento e della voucherizzazione evidenziano l'esigenza di un governo "di sintesi", con una capacità di visione d'insieme. Un governo di sintesi dovrebbe essere in grado di dire cosa funziona meglio e cosa peggio, in relazione a quali bisogni, costruendo equilibri tra servizi e i relativi livelli di efficacia, di qualità, di soddisfazione.

## Gli ambiti lombardi verso l'accreditamento del sociale: qualche suggerimento per l'uso

*Valentina Ghetti, \* Laura Puddu \*\**

### UNA DOMANDA IMPRESCINDIBILE: PERCHÉ ACCREDITARE?

Il primo elemento con il quale spesso ci si scontra è una certa tendenza all'applicazione burocratico-amministrativa dell'accreditamento (la normativa introduce l'accreditamento e quindi va applicato). Tale tendenza porta spesso i territori ad avvicinarsi al tema partendo dall'aspetto procedurale, ovvero l'elaborazione del bando, la definizione dei requisiti, la costruzione dell'albo degli accreditati, ecc. A nostro avviso, invece, l'accreditamento non può prescindere

Si ritiene, infatti, che l'accreditamento possa essere lo strumento che consente a livello territoriale una riflessione approfondita funzionale a declinare i cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni sociali. Gli ambiti distrettuali hanno, infatti, da riflettere su più dimensioni, quali:

- la copertura della domanda, incentivando lo sviluppo dell'offerta, avvicinandosi ai parametri regionali, laddove il valore distrettuale fosse inferiore;
- l'accesso ai servizi, andando a definire garanzie minime per la fruizione dei servizi;
- la qualità erogata, definendo cosa caratterizza la qualità dei servizi e quali livelli sono da perseguire in prospettiva.

Riteniamo quindi che approssimare il tema dell'accreditamento consenta agli ambiti distrettuali di ridefinire in parte la propria funzione. Oggi per lo più agiscono un ruolo di programmazione su risorse aggiuntive con i Piani di zona, in prospettiva potranno meglio agire una funzione di programmazione e regolazione di tutta la rete dei servizi socio-assistenziali di un determinato territorio.

dall'essere inteso come strumento, e come tale necessita di essere finalizzato, ovvero di essere collegato a un obiettivo strategico, e l'obiettivo strategico non può essere l'accreditamento stesso.

Dunque il primo passaggio da affrontare è capire a quale strategia regolativa risponde l'applicazione dell'accreditamento. Applicarlo in un contesto nel quale, su una determinata area di bisogno, esistono già condizioni di saturazione di domanda/offerta, è diverso dall'applicarlo a contesti dove, pur esistendo una domanda espressa, essa risulta for-

temente scoperta o inevasa. Nel primo caso, l'accreditamento potrebbe rispondere a obiettivi di omogeneizzazione e sviluppo del livello di qualità dell'offerta presente, nel secondo, invece, potrebbe essere quello di stimolare la nascita di un mercato intorno a unità di offerta ad oggi assenti.

Il quesito primario che gli ambiti si devono porre è quindi legato al "perché accreditare", prima ancora che al "come farlo". Cosa può aiutare a trovare le ragioni dell'accreditamento? Certamente un sostegno può venire dall'analisi della situazione attuale di domanda e offerta rispetto a determinate unità di servizio, utilizzando i dati di conoscenza di cui gli ambiti sono in possesso. L'esperienza ci ha fatto vedere come molto spesso i debiti informativi (ad esempio, il Fondo sociale regionale o la spesa sociale dei Comuni) vengano vissuti più in chiave di adempimento nei confronti della Regione che utilizzati come opportunità per agire la propria funzione programmatica. Il debito informativo relativo al Fondo sociale regionale (ex circ. 4) o le informazioni derivate dalle dichiarazioni di inizio attività, possono, ad esempio, rappresentare un bacino di dati di conoscenza fondamentale per poter iniziare a ricostruire il quadro di contesto sul quale definire possibili obiettivi legati all'accreditamento. Ad esempio, ricostruire i posti per la prima infanzia autorizzati nel proprio territorio in relazione alla popolazione 0-3 anni presente, analizzare l'indice di copertura della domanda, analizzare le liste d'attesa, osservare la mobilità dell'utenza (da dove vengono e dove vanno), comparare tra loro le situazioni dei singoli Comuni dell'ambito, ecc., sono primi elementi di analisi di contesto da cui partire.

Un altro elemento che aiuta è l'utilizzo di parametri comparativi, ovvero confrontare i dati raccolti sul proprio territorio con obiettivi politici dichiarati (se ci sono) o standard di riferimento altri, europei, regionali, provinciali. Ad esempio, rimanendo sul tema della prima infanzia, qualche indicazione utile potrebbe venire dal confronto tra il posizionamento dell'ambito rispetto all'indice di copertura della domanda espresso dall'obiettivo di Lisbona per i nidi (33%), oppure il valore che tale indice assume a livello nazionale, provinciale o regionale.