

Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche della Solidarietà - Settore Integrazione delle Politiche e delle Reti Sociali

in collaborazione con
Direzione Generale Presidenza
Area di Coordinamento Attività Legislative e Giuridiche

Analisi di impatto della regolazione

Proposta regolativa "Accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali"

Obiettivi

La Regione Toscana ha finora definito le procedure di accreditamento per le strutture sanitarie e per quelle formative, ma non per le strutture sociali. L'intervento è diretto a istituire un sistema regionale di accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali allo scopo di garantire la qualità del servizio offerto dai soggetti convenzionati e, nel contempo, dare attuazione al principio di libertà di scelta dell'utente. A tal fine, esso mira a diversificare l'offerta tenendo conto dell'articolazione e dei livelli di bisogno, a stimolare un miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati e ad assicurare una diffusione territoriale omogenea degli stessi, aumentando il livello di concorrenza tra le strutture e tra le istituzioni. Nel definire il modello di accreditamento delle strutture che erogano servizi sociali, l'intervento è finalizzato anche a contenere gli impatti negativi sulle strutture non accreditate e/o a prevedere un periodo di transizione per consentire l'adeguamento delle medesime.

Ricognizione normativa e scelta delle fonti informative

L'elaborazione delle proposte regolative è stata preceduta da una ricognizione sullo stato dell'arte. Dopo aver delineato il quadro delle competenze generali e dei vincoli giuridico-istituzionali, si è proceduto all'esame della normativa italiana e regionale. In particolare, sono state esaminate le L.R. in materia di accreditamento recentemente emanate dalle Regioni Veneto, Marche, Puglia, Emilia Romagna, Campania. Sono state inoltre approfondite alcune esperienze attivate nello scenario italiano, quali il Programma sperimentale "Anziani in casa del comune di Firenze, le linee guida per l'accREDITamento di strutture residenziali e semiresidenziali per anziani del Comune di Roma e alcuni dei progetti ricompresi nel repertorio Buone pratiche per lo Sviluppo della qualità di cui all'Azione n. 4 Qualità Sociale 2002 del Piano Integrato Regionale Sociale 2001.

Per quanto riguarda le fonti quantitative, una difficoltà ha riguardato la pluralità delle aree di intervento sociale coinvolte e soprattutto la scarsità e la disomogeneità dei dati sull'offerta di strutture e dei sistemi di classificazione. Le rilevazioni statistiche disponibili non hanno consentito pertanto l'immediata individuazione delle strutture complessivamente attive nel settore socio-assistenziale e delle relative caratteristiche, cosa che ha reso problematica la quantificazione delle componenti di costo e beneficio riferite al privato sociale.

Scelta delle opzioni rilevanti

In primo luogo è stata analizzata *l'opzione zero*, ovvero la situazione in assenza di intervento. L'opzione zero è identificata dalle procedure che regolano le modalità di autorizzazione e di vigilanza delle strutture che erogano servizi sociali e dagli effetti che le medesime hanno sul sistema di offerta. In particolare, tali strutture necessitano di autorizzazione al funzionamento, che deve essere rilasciata dal Comune territorialmente competente, sulla base di una verifica di idoneità effettuata da apposite Commissioni (che accertano il possesso di determinati requisiti, concernenti

gli standard minimi strutturali, di personale e di funzionamento). La normativa regionale individua due tipologie di commissioni, costituite presso ciascuna Asl:

- Commissione tecnica di vigilanza e controllo sulle strutture di ospitalità per anziani e adulti inabili;
- Commissione di idoneità e vigilanza sui servizi residenziali e semiresidenziali per minori.

L'iter procedurale per il rilascio dell'autorizzazione si compone delle seguenti fasi: i) l'ente pubblico/privato inoltra la domanda di autorizzazione al sindaco; ii) il sindaco attiva la Commissione; iii) la Commissione procede alla verifica/controllo e rilascia il parere; iv) l'ufficio preposto, in caso di valutazione positiva (non sono frequenti esiti negativi), redige l'atto di autorizzazione. La fruizione delle prestazioni offerte è definita da un'apposita convenzione con la quale vengono stabiliti obblighi e diritti dei contraenti (art. 26 L.R. 72/1997). Occorre precisare che le valutazioni negative sono di scarso rilievo e che, per i soggetti che intendono diventare fornitori del sistema pubblico, la domanda di autorizzazione coincide spesso con la stipula della convenzione. Il profilo sanzionatorio non ha una disciplina organica.

Tra le problematiche principali sono emerse le seguenti: mancanza di prassi uniformi a livello regionale e conseguente esigenza di un aggiornamento dei riferimenti normativi, sia per tener conto della progressiva diversificazione della domanda (infatti, i riferimenti principali riguardano anziani e minori), che per soddisfare livelli di bisogno non riconducibili esclusivamente a situazioni di emergenza e di particolare gravità

Sono state quindi elaborate le seguenti *due opzioni alternative*.

L'opzione A " **Modello top-down nella definizione dei requisiti** " prevede che la Regione, secondo un approccio top down, definisca, con proprio atto normativo, le linee-guida e i requisiti per l'accREDITAMENTO delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali e attivi le risorse necessarie (da reperire nell'ambito del Fondo sociale regionale), trasferendole ai Comuni. L'azione di revisione normativa tiene conto dei nuovi settori d'intervento e dei nuovi bisogni emersi sul versante della domanda. Le linee guida costituiscono il riferimento per l'azione di vigilanza effettuata dalle Commissioni, cui sono affidate le valutazioni funzionali al rilascio dell'accREDITAMENTO (di competenza dei Comuni).

Il Comune assume una funzione centrale nell'intera procedura: oltre ad emanare l'atto di accREDITAMENTO, partecipa attivamente ai lavori delle Commissioni di vigilanza. Le Commissioni esistenti sono oggetto di un riordino, finalizzato soprattutto alla copertura dei vari segmenti di domanda (attualmente maggiormente orientati verso anziani e minori).

Alla Regione, invece, sono riservate le seguenti funzioni: garanzia di omogeneità territoriale mediante azioni formative/informative; standardizzazione di alcune procedure (quali gli schemi unificati di bando per le domande di accREDITAMENTO e criteri generali concernenti l'attività di verifica); istituzione e tenuta dell'Albo regionale dei soggetti accREDITATI. Le procedure in questione, inoltre, dovranno tener conto della sperimentazione concernente le Società della salute.

L'opzione B " **Modello bottom-up nella definizione dei requisiti e supporto regionale all'attività di valutazione e vigilanza.**", è analoga all'opzione A per quanto attiene l'attività di formazione/informazione, la standardizzazione delle procedure di autorizzazione e di accREDITAMENTO e l'istituzione e la tenuta dell'Albo regionale dei soggetti accREDITATI. Si differenzia dall'opzione A per due fondamentali fattori: prevede un percorso di co-progettazione dei requisiti e degli standard di qualità per l'accREDITAMENTO a integrazione di quelli già individuati dalla L. R. 72/97 e dal PIRS 1998-2000 e un supporto regionale all'attività di valutazione e di vigilanza dei Comuni e delle Commissioni territoriali.

Il percorso di co-progettazione dei requisiti e degli standard di qualità per l'accREDITAMENTO prevede il coinvolgimento dei vari attori del sistema di offerta e la consultazione dei rappresentanti della domanda (associazioni rappresentative di utenti), secondo un approccio *bottom up*. L'attività tiene

conto dei nuovi settori d'intervento e dei nuovi bisogni emersi sul versante della domanda. L'attività di valutazione e di vigilanza dei Comuni e delle Commissioni territoriali si avvale del supporto tecnico dell'ufficio regionale cui compete la tenuta dell'Albo regionale delle strutture accreditate o, in alternativa, di uno specifico organismo tecnico di nomina regionale. Nel primo caso, la Regione affianca l'attività delle Commissioni territoriali e dei Comuni con funzione di organo di staff (alleggerendo i Comuni stessi di alcune attività, quali il raccordo informativo con il livello regionale) al fine di conseguire una maggiore omogeneità territoriale. In considerazione di ciò, le risorse attribuite ai Comuni sono parzialmente ridotte. Nel secondo caso¹ viene costituito un organismo tecnico di supporto, formato da esperti esterni e da funzionari regionali, che fornisce consulenza alle Commissioni e ai Comuni nella valutazione delle domande di accreditamento, garantendo l'uniformità della procedura sul territorio. Tale organismo rilascia un parere obbligatorio, ma non vincolante, rispetto alla valutazione effettuata. In ogni caso, viene garantita un'adeguata informazione agli utenti attraverso la pubblicità del parere e della relativa valutazione (anche se negativa).

Anche in questa seconda opzione, le commissioni di vigilanza, successivamente alla definizione dei requisiti, sono soggette ad un riordino finalizzato alla copertura di vari segmenti di domanda.

Ruolo delle consultazioni

Le consultazioni sono state effettuate durante tutto l'arco di svolgimento dello studio e sono risultate funzionali, oltre che a una ricognizione dell'offerta attuale di strutture nonché degli organismi preposti alla vigilanza e controllo delle stesse, anche alla messa a fuoco delle esigenze dei destinatari dell'intervento, alla verifica delle opzioni formulate e alla raccolta di dati e informazioni utili ai fini dell'analisi costi-benefici.

In particolare, è stata effettuata un'intervista strutturata a progettisti di strutture residenziali e semi-residenziali che erogano servizi sociali per minori, anziani, disabili, al fine di avere un quadro di massima dei requisiti minimi di qualità da prevedere per le varie strutture a seconda dell'area di intervento e della tipologia di bisogno, conoscere le *best practices* in atto e ottenere valutazioni in merito ai requisiti standard previsti dal D.M 308/ 2001. Analoghe finalità ha avuto la consultazione informale di due presidenti di cooperative sociali autorizzate dalla Regione che ha fatto seguito alla consultazione dei progettisti.

Si è proceduto quindi a organizzare un focus group cui hanno partecipato rappresentanti di Comuni e ASL e membri delle commissioni di vigilanza, al fine di valutare il grado di "accoglimento" delle opzioni regolative da parte delle P.A. interessate e di mettere in luce aspetti positivi e principali criticità della normativa attuale e delle ipotesi di intervento formulate. La consultazione ha consentito di misurare la capacità delle opzioni di assicurare la qualità dei servizi sociali erogati e l'impatto a livello procedurale sui soggetti pubblici coinvolti nelle procedure di autorizzazione e vigilanza. Infine, in funzione dell'analisi costi-benefici delle opzioni di intervento, sono state organizzate due ulteriori consultazioni (tramite questionario strutturato a risposte chiuse) con 1) le commissioni tecniche di vigilanza e controllo sulle strutture di ospitalità per anziani e adulti inabili e le commissioni di idoneità e vigilanza sui servizi residenziali e semi-residenziali per minori. della Toscana e 2) con alcuni funzionari di i comuni capoluoghi di provincia che si occupano di autorizzazione al funzionamento delle strutture che erogano servizi sociali.

I questionari hanno consentito di raccogliere dati utili a valutare il presumibile impatto sulle P.A. delle opzioni regolative prescelte, a verificare la procedura di autorizzazione delle strutture rispetto a quanto previsto dalla normativa di settore, identificare le norme che disciplinano il funzionamento delle commissioni e raccogliere dati inerenti tempi e personale impiegato nello svolgimento delle varie fasi procedurali.

¹ Ipotesi presa in considerazione nell'Analisi Costi Benefici

L'opzione prescelta

L'analisi costi benefici è stata condotta sulla base di uno scenario di riferimento contraddistinto dalle seguenti tendenze di fondo: i) nei prossimi anni la domanda sarà caratterizzata da bisogni crescenti, sicuramente influenzati dalla variabile demografica, ma non esclusivamente contraddistinti da elevata intensità assistenziale; ii) l'offerta di servizi sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, presuppone un ruolo determinante dell'operatore pubblico nella fase di programmazione e di controllo della qualità dei servizi erogati e un ruolo altrettanto determinante dell'operatore privato nella fase dell'erogazione dei servizi.

La valutazione è stata limitata ai costi procedurali della Pubblica Amministrazione conseguenti all'introduzione del sistema di accreditamento, a causa dell'impossibilità di procedere alla quantificazione delle componenti di costo e beneficio riferite al privato sociale, che sono state solamente indicate a livello qualitativo. Infatti dalle rilevazioni statistiche disponibili non risulta immediata l'individuazione delle strutture complessivamente attive nel settore socio-assistenziale e delle relative caratteristiche, anche a causa della disomogeneità dei sistemi di classificazione. Inoltre le componenti di costo e beneficio dipendono in maniera diretta dai requisiti e dagli standard di qualità posti alla base del sistema di accreditamento che si differenziano a seconda della tipologia del bisogno trattato. Sotto questo profilo, le opzioni alternative ipotizzate si distinguono in relazione al metodo con cui si perviene alla definizione dei requisiti, senza entrare nel merito della loro progettazione. Per questi motivi, eventuali stime sui costi da sostenere e sui connessi ricavi non avrebbero posseduto sufficienti margini di attendibilità.

La situazione esistente (opzione zero) è stata valutata stimando i costi connessi al rilascio dell'autorizzazione al funzionamento, di competenza dei comuni, in cui un ruolo preponderante è esercitato dalle Commissioni di vigilanza. Sotto il versante dei costi sociali, le principali problematiche emerse sono state individuate nelle disomogeneità territoriali delle procedure valutative, che possono comportare differenze sul versante qualitativo dei servizi offerti, nella diversità dei requisiti e degli standard di riferimento, che non coprono l'articolazione della domanda e nell'esistenza di asimmetrie informative.

Tali valutazioni sebbene limitate alla sola P.A., hanno fornito comunque le motivazioni per procedere alla scelta di convenienza tra l'opzione zero e l'opzione B "Modello bottom-up nella definizione dei requisiti e supporto regionale all'attività di valutazione e vigilanza" su cui si è concentrata l'analisi. La valutazione delle opzioni rispetto all'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi e in relazione alle criticità per i destinatari, ha indotto infatti a non sottoporre ad analisi costi-benefici l'opzione A "Modello top down nella definizione dei requisiti" perché ritenuta meno efficace rispetto agli obiettivi di trasparenza delle strutture e alle esigenze di omogeneità territoriale delle procedure di valutazione e degli standard qualitativi.

Tutto ciò premesso, l'opzione B, essendo funzionale alla messa a regime di un sistema di accreditamento delle strutture che erogano servizi sociali, pur risultando certamente caratterizzata da un livello di costi finanziari più elevati rispetto alla situazione attuale, comporta benefici di carattere sociale che si stima possano giustificare l'adozione del provvedimento normativo per le motivazioni illustrate nel seguito.

L'opzione definita "Modello bottom-up nella definizione dei requisiti e supporto regionale all'attività di valutazione e vigilanza" comporta indubbiamente un maggiore investimento di carattere finanziario rispetto all'opzione zero.

L'intervento finalizzato a introdurre il nuovo sistema di accreditamento si qualifica, in primo luogo, per l'introduzione di un percorso di co-progettazione dei requisiti, a differenza dell'opzione A che invece ha previsto un approccio top down di iniziativa regionale. Quest'ipotesi appare preferibile in quanto il coinvolgimento diretto dei soggetti che operano nel settore socio-assistenziale è apparso maggiormente idoneo ai fini di garantire l'effettività dei requisiti su un piano sostanziale. Altrimenti, se i requisiti fossero definiti in via autonoma dalla Regione, il rischio sarebbe quello di individuare degli standards qualitativi che difficilmente saranno adottati come riferimento da parte

degli operatori. Oltre al percorso di co-progettazione degli standards, l'opzione B prevede le seguenti attività: azioni di formazione e informazione, istituzione dell'organismo tecnico di supporto alla valutazione, istituzione e tenuta di un albo regionale delle strutture accreditate, controlli annuali più pressanti effettuati dalle Commissioni riordinate, incentivi finanziari per le strutture accreditate.

Questi costi sono stati quantificati rispetto a un orizzonte temporale di 10 anni. Nel grafico seguente è stimato il differenziale di costo rispetto alla situazione in assenza d'intervento.

Ai fini del giudizio di convenienza, occorre tener conto del presumibile impatto connesso all'introduzione del sistema di accreditamento e valutare se le conseguenze in termini di costi e benefici sociali giustifichino l'intervento nella direzione prospettata e il maggiore esborso finanziario. A riguardo, occorre considerare i seguenti elementi:

- i costi delle autorizzazioni al funzionamento, che permangono anche nel nuovo sistema, diminuiscono a seguito della razionalizzazione delle procedure;
- i costi di stipula delle convenzioni tra pubblico e privato dovrebbero diminuire poiché la verifica sulla qualità dei servizi offerti, sarebbe, in parte, implicita nelle strutture accreditate;
- l'introduzione di un sistema di valutazione condiviso conduce alla riduzione delle disomogeneità territoriali esistenti nel sistema attuale, con potenziali riflessi positivi sulla qualità dei servizi offerti;
- l'operatore pubblico migliora la capacità di programmazione, poiché si uniformano le procedure e gli standards, a patto che i controlli siano effettuati in modo efficace (fattore strategico);
- l'operatore privato "accreditato" consegue un vantaggio competitivo e può beneficiare dall'ampliamento dell'offerta erogata in via indiretta (principio di sussidiarietà), nell'ipotesi (presumibile) di domanda elastica;
- il consumatore, in relazione agli effetti succitati, può usufruire di servizi migliori da un punto di vista qualitativo e vede aumentata la possibilità di scelta, in un sistema di offerta più articolato (orientato anche a bisogni di bassa e media intensità assistenziale) e trasparente. Infatti, l'istituzione dell'Albo regionale dei soggetti accreditati e il meccanismo di punteggio differenziato contribuiscono a ridurre le asimmetrie informative.

Date le difficoltà di procedere ad una stima dell'impatto di tali benefici (non monetizzabili), nell'analisi economica dell'opzione B si è cercato di fornire comunque un parametro di riferimento per la valutazione di efficacia dell'intervento attraverso l'utilizzo del cosiddetto "valore di rovesciamento": in pratica ai benefici sociali è stato attribuito un valore soglia che garantisce invarianza rispetto all'opzione zero. Ciò consente, in sostanza, di quantificare il livello dei benefici sociali che devono essere associati all'opzione in questione affinché essa risulti indifferente rispetto all'opzione zero. Superata tale soglia, l'opzione B risulta più conveniente.

In conclusione, si ritiene che l'impatto sui costi e benefici sociali derivante dall'adozione del "*Modello bottom-up*" giustifichi l'adozione dell'intervento rispetto all'investimento finanziario che occorre effettuare (sintetizzato nel grafico, che evidenzia anche il trend decrescente dei costi nel periodo di riferimento).

ANALISI FINANZIARIA

INDICATORI	Riferimento	
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-1.793.304
VAN Opzione 2	$[B - C]_2$	-6.308.507
VAN (Opz. 2 - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	-4.515.203

L'indicatore sintetizza la differenza dei costi finanziari tra le due opzioni.

ANALISI ECONOMICA

INDICATORI	Riferimento	COLLETTIVITA'
VAN Opzione 0	$[B - C]_0$	-1.025.770
VAN Opzione 2 *	$[B - C]_2$	-1.025.770
VAN (Opz. 2 - Opz. 0)	$[B - C]_2 - [B - C]_0$	0,00

* Nell'analisi economica i benefici sono stati quantificati ad un livello tale da garantire invarianza rispetto all'opzione zero.

