

\ 378 \

**Spesa sociale e meccanismi di mercato:
i buoni servizi (*vouchers*)**

di

Andrea Francalanci*

Stefano Toso**

Settembre 2001

CAPP **Centro di
Analisi delle
Politiche
Pubbliche**

* Ires Toscana
Istituto di Ricerche Economiche e Sociali

** Università degli Studi di Bologna
Dipartimento di Scienze Economiche
Strada Maggiore,45
40125 Bologna (Italia)
e-mail: toso@spbo.unibo.it

Spesa sociale e meccanismi di mercato: i buoni servizio (*vouchers*)

Andrea Francalanci^{*}, Stefano Toso^{**}

Settembre 2001

*Sintesi*¹

La neonata legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/00), meglio nota come legge-quadro sull'assistenza, recita all'art. 17 che "i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali [...]". Relativamente a tale nuovo istituto, la legge ha provveduto a definire indirizzi di carattere generale e ad attribuire specifiche competenze a Stato, Regioni, Province e Comuni, in corso di approvazione da parte degli enti medesimi.

Il ricorso ai buoni servizio (*vouchers*), in luogo della fornitura diretta di prestazioni, costituisce uno dei temi in discussione nell'analisi dei processi di riorganizzazione dei moderni sistemi di *welfare state* e tocca una serie di questioni assai delicate: l'opzione tra interventi universalistici o interventi selettivi, la libertà di scelta delle strutture erogatrici le prestazioni da parte degli utenti, la rilevanza della produzione pubblica per la garanzia dei diritti di cittadinanza, gli effetti distributivi dei meccanismi di progressività (simili a quelli tipici di istituti più consolidati come l'imposta personale sul reddito) incorporati nei *vouchers* medesimi.

Questo lavoro introduce ai principali nodi teorici e attuativi del ricorso ai *vouchers*. La prima parte fornisce un inquadramento generale, distinguendo tra loro le diverse modalità di erogazione della spesa sociale (trasferimenti in moneta, trasferimenti in natura, buoni servizio), e si sofferma sulle giustificazioni teoriche che stanno alla base dell'impiego dei buoni servizio. La seconda parte del lavoro analizza le condizioni per un loro corretto funzionamento, con particolare riferimento al comparto della spesa per assistenza e al processo di riforma in corso in Italia.

^{*} Ires Toscana - Istituto di ricerche economiche e sociali.

^{**} Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Economiche.

¹ Il lavoro è tratto dalla ricerca "Analisi dei meccanismi di selezione dei beneficiari di servizi comunali di assistenza e dell'applicazione dei buoni servizio", condotta dagli autori su incarico della regione Toscana.

1. Modalità alternative di erogazione di prestazioni sociali: trasferimenti in moneta, trasferimenti in natura e buoni servizio

1.1. Premessa

Sotto il profilo della loro natura economica, le prestazioni erogate dai sistemi di protezione sociale assumono la forma di trasferimenti monetari e di trasferimenti specifici. Tra i primi rientrano, ad esempio, istituti come le pensioni (sia previdenziali sia assistenziali), i sussidi di minimo vitale erogati dalle amministrazioni comunali, le indennità di disoccupazione, le misure a sostegno del reddito delle famiglie numerose; tra i secondi, prestazioni in natura come la sanità, l'istruzione, l'assistenza a favore di anziani e minori non autosufficienti, la fornitura pubblica di alloggi di edilizia popolare. Con tali programmi di spesa lo Stato si fa parzialmente o completamente carico dei rischi in cui incorre un individuo o la sua famiglia, nell'arco del ciclo vitale.

In alcuni di questi casi, il rischio sociale contro il quale ci si assicura è tale per cui è naturale che la mano pubblica assuma la forma di un trasferimento monetario. Si pensi ad esempio al sostegno contro il rischio di vecchiaia, la protezione contro la disoccupazione, il rischio di cadere in povertà. Sebbene, a ben pensarci, non sia del tutto ovvio che questa sia la soluzione più equa ed efficiente (perché dare a un disoccupato solo del denaro e non anche servizi di riqualificazione per il reinserimento nel mercato del lavoro?), i bilanci dei moderni sistemi di *welfare state* indicano che gli interventi di gran lunga prevalenti nei settori sopra citati sono di tipo monetario. Decisamente più dubbia appare, invece, la questione nei comparti della sanità, dell'istruzione o dell'assistenza agli anziani e ai minori non autosufficienti. In tali settori il problema se sia più opportuno che l'intervento si sostanzi in un sussidio in moneta o nella fornitura diretta di un servizio si pone con modalità peculiari, essendo qui l'obiettivo non tanto quello di integrare una carenza, anche temporanea, di reddito, bensì quello di soddisfare bisogni specifici che limitano l'autosufficienza del singolo individuo. In queste circostanze l'amministrazione pubblica si fa carico dei rischi sociali offrendo in prima persona un servizio, o fornendo al beneficiario un ammontare monetario da spendere sul mercato (eventualmente a destinazione vincolata) oppure, ancora, delegando ai soggetti privati la fornitura del servizio, previa la definizione di appropriate forme contrattuali di regolamentazione della fornitura medesima e di rimborso dei costi sostenuti dall'impresa privata per l'attività svolta. La scelta tra modalità alternative di fornitura delle prestazioni sociali si presenta pertanto, in questi casi, in tutta la sua evidenza.

Il problema se sia preferibile fornire al destinatario della spesa un trasferimento in moneta od uno specifico, e quale debba essere eventualmente il mix ideale tra i due tipi di prestazioni, costituisce in sostanza uno dei nodi di fondo della costruzione di un sistema di protezione sociale.

1.2. Vantaggi e svantaggi dei trasferimenti in moneta

La teoria economica, nella sua formulazione tradizionale, sembra privilegiare la fornitura di prestazioni monetarie su quella in natura. Si può infatti dimostrare che, sotto determinate ipotesi, l'erogazione pubblica di una somma in denaro a favore di un individuo è superiore, in termini di efficienza, al caso in cui lo Stato impone il consumo

di un determinato bene o servizio, *non* appartenente alla categoria dei beni pubblici². Il risultato appare in linea con uno dei cardini di tale teoria, secondo cui il rispetto delle preferenze individuali, in assenza di interferenze da parte dello Stato, consente al consumatore di massimizzare il proprio benessere, date le risorse economiche a disposizione. Solo l'erogazione di un trasferimento in denaro senza vincoli di destinazione rispetta, infatti, il principio di sovranità del consumatore e l'assioma secondo il quale l'individuo è il miglior arbitro di sé stesso. Viceversa, la fornitura pubblica di un bene o servizio di pari ammontare monetario, configurando un caso di consumo forzoso, ancorché gratuito, imposto dallo Stato al singolo individuo comporta in generale un'allocazione subottimale delle risorse per quest'ultimo. Solo nel caso particolare in cui l'individuo abbia spiccate preferenze per il bene sussidiato è possibile che il confronto tra le due modalità alternative di fornitura del bene dia risultati perfettamente equivalenti per il benessere dell'individuo.

In sostanza, nell'erogare all'individuo un sussidio in moneta, sufficiente per ipotesi ad acquistare un ammontare minimo di prestazioni, la soluzione del trasferimento in moneta ha il vantaggio di lasciare all'individuo piena libertà di scelta, per quanto concerne la possibilità di integrare con risorse proprie il livello minimo di prestazioni sociali offerto gratuitamente dallo Stato. La soluzione del trasferimento in moneta si raccomanda anche per la semplicità di gestione del sistema.

A fronte di tali pregi, l'erogazione in moneta soffre di alcuni limiti. I difetti di seguito esaminati rappresentano, come apparirà presto evidente, argomenti che riabilitano l'opzione alternativa dei trasferimenti specifici³. Un primo punto debole è che non è affatto certo che un trasferimento monetario venga totalmente impiegato dal beneficiario nell'acquisto di quei beni o servizi che lo Stato intende sussidiare. Il beneficiario può infatti distogliere, in tutto o in parte, anche in relazione ai condizionamenti sociali a cui è soggetto (ambiente familiare, classe sociale di appartenenza), le risorse ricevute dagli scopi a cui sono ipoteticamente destinate.

Un secondo punto che incrina la tesi della superiorità dei trasferimenti in moneta su quelli specifici ha a che fare con il concetto di *bene di merito* e con una visione *paternalistica* dello Stato. Se si ammette che la collettività, in quanto entità distinta dai cittadini che la compongono, abbia proprie preferenze, non necessariamente coincidenti con quelle dei suoi singoli appartenenti, è possibile ritenere che essa attribuisca a sé stessa il diritto di imporre ai cittadini il soddisfacimento di bisogni specifici (il consumo di determinati beni o servizi), anche se questi non sono percepiti o valutati con uguale intensità dai singoli beneficiari⁴.

Un terzo argomento che viene invocato per scalzare la superiorità dei trasferimenti in moneta su quelli in natura concerne la nozione di *esternalità*. Poiché il consumo di determinati servizi (sanità, istruzione, cura familiare) consente di conseguire un tenore di vita più elevato per l'intera collettività, che va al di là del vantaggio arrecato al singolo beneficiario, la fornitura diretta e in quantità prefissata di

² Le prestazioni a cui si fa qui riferimento (previdenza, assistenza sanità, istruzione) non appartengono alla categoria dei beni pubblici ma a quella dei beni privati, e sono quindi dotati delle caratteristiche di rivalità e divisibilità nel consumo. Le giustificazioni teoriche della fornitura di tali prestazioni da parte dello Stato differiscono pertanto da quelle impiegate per spiegare la fornitura dei beni pubblici (difesa, giustizia, ecc.). Cfr. ad esempio Cullis, Jones (1998), capp. 3 e 9 e Bosi (2000), Lezioni 2 e 4.

³ Cfr. Beltrametti (1997, 1998, 2000).

⁴ Questo argomento incrina evidentemente non solo la tradizionale tesi della superiorità dei trasferimenti in moneta bensì anche l'impianto teorico su cui essa si regge. Sul concetto di bene di merito, il riferimento classico è Musgrave (1959, 1987).

tali servizi può risultare preferibile alla fornitura di una prestazione in moneta, solo virtualmente in grado di assicurare il medesimo livello di consumo. A parità di consumo il trasferimento in moneta può addirittura risultare più dispendioso della fornitura obbligatoria del servizio, e quindi subottimale, in relazione alla perdita di benessere indotta dal ricorso alla tassazione necessaria a finanziare il maggior costo. In questo caso il consumo di un servizio in una quantità predeterminata, anziché l'erogazione di un assegno in moneta, ha l'effetto di ridurre distorsioni già esistenti nel sistema - si pensi ad esempio alla fornitura di servizi di asili nido che favorisce un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e un aumento dei redditi familiari.

Un quarto fattore che mette in discussione le conclusioni a cui giunge la teoria economica tradizionale è collegato alla presenza di *asimmetrie informative*. Questi fenomeni di fallimento del mercato si manifestano, ad esempio, quando l'informazione sulla qualità dei beni scambiati è distribuita in modo asimmetrico tra domanda e offerta. Un caso tipico di fallimento informativo si verifica in presenza dei cosiddetti *experience goods*, ossia beni la cui qualità e natura può essere valutata dall'individuo solo a posteriori, tramite l'atto stesso del consumo. La complessità insita in servizi di questo tipo - si consideri l'assistenza per anziani non autosufficienti - rende di difficile valutazione *ex-ante* la qualità dei servizi medesimi e conseguentemente il prezzo pattuito. Il singolo consumatore, beneficiario di una prestazione monetaria da spendere sul mercato ma privo di competenze specifiche, risulta pertanto svantaggiato e in balia dell'offerta, ovvero incapace di massimizzare il proprio benessere, dato l'ammontare di risorse a disposizione.

Un ulteriore limite implicito nella scelta di erogare una prestazione in moneta è dato dalla possibilità che questa incentivi comportamenti opportunistici, non coerenti con il movente assicurativo che sta alla base della prestazione medesima. Ciò si verifica in presenza dei cosiddetti falsi positivi: con tale termine si intendono coloro che, essendo riusciti a rientrare nella platea dei beneficiari di una determinata prestazione monetaria pur non avendone diritto, impiegano la somma ricevuta per fini diversi da quelli previsti - si pensi ai falsi titolari di trattamenti pensionistici di invalidità civile.

1.3. Vantaggi e svantaggi dei trasferimenti in natura

Differentemente dall'erogazione di un trasferimento monetario, la fornitura di una prestazione in natura (*in-kind benefit*) comporta che l'amministrazione pubblica individui i soggetti aventi diritto ai diversi tipi di beni e servizi sociali, e successivamente provveda, direttamente o in seguito ad accordi con imprese private *for profit* o senza scopo di lucro, all'erogazione dei servizi.

I punti di forza e di debolezza di questa soluzione, in parte anticipati discutendo dei trasferimenti in moneta, appaiono i seguenti. Un primo importante vantaggio, implicito nel fatto stesso della fornitura diretta del servizio, è che il beneficiario, in quanto consumatore, non è tenuto ad individuare sul mercato il soggetto erogatore del servizio. La domanda di mercato è, per così dire, espressa da un soggetto "forte", maggiormente attrezzato del singolo individuo quanto a capacità di valutazione della natura e del costo dei servizi prestati. Una seconda, positiva caratteristica consiste nella *non fungibilità* e *non espropriabilità* dei diritti di cui gode il beneficiario della prestazione. Essendo per definizione tenuto a consumare obbligatoriamente il bene o il servizio erogato, anziché godere di un sussidio in moneta senza vincoli di destinazione,

l'individuo è disincentivato dall'assumere comportamenti opportunistici, come ad esempio quello di un soggetto proteso a guadagnare indebitamente il diritto alla prestazione, senza averne bisogno. Il godimento della prestazione non è inoltre, per lo stesso motivo, nemmeno espropriabile da parte di altri soggetti (ad esempio i familiari o le persone che forniscono il servizio di cura familiare, nel caso di servizi assistenziali per non autosufficienti).

A fronte di tali pregi, il punto di maggiore debolezza di questa soluzione, speculare a quanto già osservato per i trasferimenti in moneta, è che la fornitura diretta del bene o del servizio priva il singolo individuo della facoltà di scegliere l'ente erogatore, ovvero di mettere in concorrenza tra loro soggetti alternativi (pubblici, privati e del settore *non profit*) dal lato dell'offerta. Se la fornitura diretta del servizio è di natura pubblica, la qualità del medesimo può essere pregiudicata dalla presenza di forme di monopolio di fatto. Nel caso, invece, l'operatore pubblico incarichi il privato della fornitura del servizio, si pone per lo Stato un complesso ruolo di regolamentazione (fissazione dei principi generali dei contratti che devono essere stipulati tra offerenti ed acquirenti, ecc.). Anche in questo caso, il singolo individuo non ha la possibilità di esercitare un autonomo potere di scelta e di controllo dei costi dei servizi percepiti.

1.4. I buoni servizio (vouchers): definizione e giustificazioni teoriche

Nell'ambito delle differenti modalità di erogazione della spesa per la protezione sociale, è possibile distinguere un terzo strumento, i buoni servizio o *vouchers*, logicamente distinto dai primi, non assimilabile né alla fornitura di un trasferimento monetario, né all'erogazione diretta (pubblica o privata) del servizio con finanziamento a carico dello Stato. Meno impiegati rispetto agli altri due strumenti, i *vouchers* sono da tempo oggetto di sperimentazione e di dibattito, soprattutto nei paesi anglosassoni, in relazione alle principali applicazioni effettuate nei campi dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza⁵.

I *vouchers* sono dei titoli di spesa che il singolo cittadino può utilizzare per acquistare beni o servizi di cui ne è stato riconosciuto il diritto ed il cui costo viene successivamente rimborsato agli enti erogatori dal soggetto pubblico che ha provveduto alla loro emissione.

Rispetto a un trasferimento in moneta, il *voucher* vincola il soggetto che ne è in possesso ad acquistare beni o servizi predeterminati: esso viene concesso solo con riferimento ad una *specifica* prestazione mentre non può essere speso in altri beni, anche nell'ipotesi che l'individuo, nelle vesti di consumatore-utente del servizio, preferisca i secondi alla prima. Il *voucher* si configura in sostanza come uno strumento di aumento condizionale del reddito per consumi specifici, *un assegno monetario a destinazione vincolata, non fungibile, che viene perso se non è speso per acquistare il servizio corrispondente, preventivamente definito*. La titolarità dell'assegno è personale o familiare, con esclusione delle possibilità di negoziare l'assegno, al fine di rendere più

⁵ L'idea dei buoni servizio è stata popolarizzata da Milton Friedman, fin dai primi anni cinquanta, con riferimento agli *school vouchers* (buoni scuola spendibili per l'acquisto diretto di servizi forniti su base universalistica e gratuita). A parere di Friedman i buoni avrebbero coniugato una maggiore equità di accesso all'istruzione, con una effettiva libertà di scelta da parte dei beneficiari tra fornitura pubblica e privata. Per una rassegna delle diverse tipologie di buoni servizio e dei settori di applicazione nel sistema di protezione sociale statunitense corrente, cfr. Posner *et al.* (2000).

certi gli effetti di promozione della domanda ed evitare abusi. L'assegno non può quindi essere espropriato da altri soggetti, diversi da quello a cui è stato attribuito il diritto: caratteristica questa che assicura che la prestazione vada ad esclusivo vantaggio del beneficiario dell'assegno medesimo.

Se confrontato con un trasferimento in natura, il diritto al buono servizio conferisce al suo possessore la libertà di scegliere il fornitore (pubblico, privato o *non-profit*) ritenuto più idoneo ad erogare la prestazione, attivando così, in linea teorica, una marcata competizione nel settore della spesa sociale. Il *voucher* si differenzia inoltre per il fatto che lo Stato, nell'accollarsi l'onere del finanziamento della spesa, eroga il sussidio direttamente a favore del consumatore anziché al fornitore della prestazione.

Gli argomenti che la teoria economica porta a sostegno dei *vouchers* coincidono in buona parte con quelle su cui si fondano i trasferimenti in natura⁶. Il ricorso ai buoni servizio trova in primo luogo giustificazione nella meritorietà che lo Stato attribuisce a determinate transazioni economiche, non sufficientemente valorizzate dal mercato: l'idea è che l'individuo, se ricevesse un sussidio in moneta senza vincoli di destinazione, non consumerebbe quantità sufficienti del bene ritenuto socialmente meritevole. Implicito in questo argomento è il convincimento che l'autorità pubblica, facendosi interprete del volere collettivo, possa imporre comportamenti di consumo di cui l'individuo non è persuaso ma che realizzano il suo bene. Una seconda categoria economica rilevante per l'esistenza dei *vouchers* è la presenza di esternalità positive in alcune transazioni economiche - il consumo di istruzione, ad esempio, determina effetti positivi per la popolazione, non completamente internalizzati nei prezzi di mercato, poiché una scolarità diffusa ed elevata aumenta non solo il potenziale produttivo dell'economia ma anche il senso civico della popolazione e la coesione sociale, riducendo l'incentivo al crimine. E' quindi auspicabile che determinate attività di consumo siano opportunamente finanziate dall'operatore pubblico con modalità diverse dalla semplice fornitura di sussidi in moneta.

Un ulteriore argomento a sostegno dei buoni servizio è di natura equitativa. Con tali strumenti è possibile perseguire l'ideale universalistico della garanzia a tutti i cittadini di un livello *minimo* ed *essenziale* di prestazioni sociali (sanità, istruzione, assistenza, ecc.), senza distinzioni di censo. Se impiegato in modo selettivo per prestazioni superiori a livelli minimi, il *voucher* consente anche di modulare il costo del servizio che rimane a carico degli individui, eventualmente differenziando il valore dell'assegno in base a indicatori della condizione economica e di bisogno, in modo inversamente correlato al livello di benessere dei beneficiari. L'effetto del *voucher* sarebbe così quello di potenziare la domanda pagante delle famiglie meno abbienti in maniera mirata (*targeted*)⁷.

1.5. I vouchers: una soluzione di compromesso nella scelta tra trasferimenti in moneta e trasferimenti in natura?

⁶ Cfr., per tutti, Bradford, Shaviro (2000) e Cave (2001).

⁷ Sul problema della graduazione *means-tested* dei buoni servizio e sui rischi che tale strumento si trasformi in uno strumento di pagamento esclusivo delle famiglie meno abbienti per prestazioni di basso contenuto qualitativo, cfr. ad esempio Le Grand (1989), Boitani, Pellegrini (1997) e Boitani, De Vincenti (1997).

Il sistema dei buoni servizio può essere considerato “una via di mezzo” tra le due soluzioni viste in precedenza e, a detta dei suoi sostenitori, coniuga in modo equilibrato i vantaggi di entrambe. Con i buoni servizio il consumatore esercita un potere di scelta intermedio, rispetto ai due estremi rappresentati dalla fornitura di un beneficio in moneta - la libertà è massima - o in natura - la libertà di scelta individuale è di fatto azzerata.

In analogia con quanto si verifica con un trasferimento in moneta, il *voucher* crea un incentivo per il soggetto erogatore, sia esso pubblico o privato, a migliorare gli standard qualitativi delle prestazioni offerte: optando per un fornitore o l'altro, infatti, il cittadino-utente segnala le caratteristiche della prestazione da lui ritenute più importanti. Il *voucher* si distingue tuttavia dal trasferimento in moneta poiché non lascia il consumatore “da solo” sul mercato: l'autorità pubblica effettua infatti una preselezione dei soggetti potenzialmente in grado di fornire il bene o il servizio sulla base di standard qualitativi e sistemi di accreditamento fissati dall'autorità stessa. Cruciale sotto questo profilo è l'attività di regolamentazione esercitata dall'ente che finanzia, in tutto o in parte, l'acquisto della prestazione.

Pur salvaguardando il principio della libertà di scelta, il *voucher* ha la caratteristica, come si è sottolineato in precedenza, di non essere fungibile, né espropriabile. Si riducono così il rischio che l'equivalente in denaro sia impiegato per scopi diversi da quelli previsti e il pericolo che l'intestatario del diritto sia espropriato del comando sulle risorse da parte di altri soggetti (ad esempio i membri della famiglia) per usi impropri.

La soluzione dei buoni servizio sembra anche sventare il pericolo della minore coesione sociale prodotta da un sistema pervasivo di trasferimenti monetari selettivi in base al reddito e dalla fuoriuscita dal sistema di protezione sociale pubblico - previdenziale, sanitario, educativo - delle classi di reddito medio-alte, in ciò incentivati da eventuali meccanismi di *opting out* previsti dal legislatore. L'erogazione di buoni servizio, infatti, riconosce a tutti i cittadini il diritto universale ad un livello minimo ma dignitoso di servizi, consentendo a chi ne abbia le possibilità di acquistare sul mercato prestazioni aggiuntive, anche qualitativamente superiori, senza tuttavia rinunciare alla parte pubblica⁸. Il consenso politico dei contribuenti a favore del sistema pubblico risulterebbe inoltre accresciuto poiché la non fungibilità del *voucher* garantisce che l'uso delle risorse da parte dei beneficiari è coerente con i contenuti di meritorietà sociale attribuiti alle singole prestazioni. Secondo questa visione, i *vouchers* sarebbero un antidoto contro il rischio che il sistema pubblico di protezione sociale finisca per essere di tipo residuale, ossia limitato ad interventi concentrati a favore dei poveri e qualitativamente scarsi.

Rispetto alla prestazione diretta, i buoni servizio hanno il pregio di rendere trasparente l'onere finanziario del servizio. Anche se il beneficiario non sopporta direttamente il costo della spesa, il *voucher* mette il consumatore in una condizione di maggiore consapevolezza del costo sociale della prestazione che riceve e quindi incentiva, se non un contenimento della spesa, la riduzione degli abusi.

I *vouchers* si prestano infine ai più recenti sviluppi dell'informatica in materia di protezione sociale. La progressiva introduzione di sistemi di pagamento elettronico mediante carte di credito sociale prefigurano nuove potenzialità per il sistema dei buoni

⁸ Cfr. ad esempio Dobson (1996a, 1996b).

servizio, in una logica di gestione integrata. Esperimenti in corso in alcuni paesi⁹ suggeriscono, in prospettiva, che ciascun cittadino si possa dotare di una carta di credito sociale con cui accedere al complesso delle prestazioni del *welfare state*. In base alle informazioni contenute nei microchip della carta (dati anagrafici e caratteristiche categoriali del soggetto, condizione economica del nucleo familiare di appartenenza), sarà possibile addebitare in un unico conto le spese effettuate e definire la quota di compartecipazione del singolo al finanziamento delle stesse. E' quindi possibile immaginare anche sistemi tariffari *ad personam*, gestiti completamente su supporto elettronico¹⁰.

Se questi appaiono i punti di forza dei buoni servizio, non vanno sottovalutate le difficoltà di *design* e i differenti esiti che la loro applicazione ai vari comparti della spesa sociale ha in concreto comportato. Dal punto di vista del disegno, si pone innanzitutto un problema tipico di qualsiasi programma monetario basato sulla verifica dei mezzi economici (*means-tested*), vale a dire la determinazione ottimale delle modalità con le quali il sussidio decresce all'aumentare del reddito e/o del patrimonio, fino ad esaurirsi in corrispondenza ad una soglia predeterminata. Nel caso specifico del buono servizio, si tratta di definire una struttura di aliquote marginali di rimborso (*marginal reimbursement rates*) che sia ottimale in termini di equità ed efficienza, ove per "aliquota marginale di rimborso" si intende la frazione di lira che è rimborsata dallo Stato all'ente erogatore, per ogni lira addizionale spesa dal consumatore nel bene sussidiato. Nella maggior parte delle esperienze, i buoni servizio presentano una struttura di aliquote marginali di rimborso del tipo 100-0%, prevedono cioè un rimborso del 100% fino all'importo indicato sul buono, mentre per spese aggiuntive il rimborso è nullo (aliquota dello 0%). Una struttura di aliquote di questo tipo può determinare significativi effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro delle famiglie a basso reddito, in relazione al secco venire meno del sussidio al di sopra dell'importo indicato sul buono e in presenza di altri programmi *means-tested* aventi aliquote marginali effettive elevate. L'introduzione dei buoni servizio solleva in sostanza delicati problemi di incentivo, oltre a richiedere un'integrazione con i programmi preesistenti¹¹.

Sul piano del loro concreto funzionamento, il successo dei buoni servizio dipende da alcune condizioni di successo, non facilmente riscontrabili. In primo luogo è possibile che, sebbene il sistema dei *vouchers* presupponga e stimoli in teoria la presenza di una pluralità di produttori, tale presupposto "si riveli falso alla prova dei fatti in alcuni contesti sociali e geografici. In particolare, in zone a bassa densità di popolazione [...], è possibile che l'offerta di servizi si riveli inadeguata sotto il profilo della qualità e della quantità"¹². L'evidenza empirica mostra, al riguardo, che fattori cruciali ai fini del potenziamento dell'offerta risultano la facile identificabilità delle caratteristiche qualitative del bene sussidiato e la presenza di bassi costi di transazione nell'attività di ricerca del medesimo¹³.

⁹ Il più noto e collaudato programma federale di vouchers del sistema statunitense, il *Food Stamps*, che eroga dal 1964 buoni spesa in generi alimentari alle famiglie povere, è prossimo ad essere attivato su carta elettronica in tutti gli stati della federazione.

¹⁰ Cfr. Morley-Fletcher (1996).

¹¹ Per una suggestiva ipotesi di approccio integrato in materia di *vouchers*, simpatetico con il paradigma friedmaniano dell'imposta negativa sul reddito e riferito al sistema di protezione sociale statunitense, cfr. Steuerle *et al.* (2000).

¹² Cfr. Beltrametti (1997), p. 45.

¹³ Sono queste alcune delle condizioni, secondo Moffitt (2000), che spiegano il buon funzionamento e il consenso politico che circonda il *Food Stamp Program* e, per converso, le difficoltà di sviluppo dei buoni

Una seconda condizione per un corretto funzionamento è la predisposizione di un sistema informativo e di orientamento dei cittadini-utenti, a tutela dei soggetti “deboli” non in grado di scegliere con cognizione di causa tra servizi e fornitori diversi. In mancanza di ciò, il rischio che si corre è che solo una fascia limitata della popolazione, quella di istruzione più elevata ed economicamente benestante, possa sul serio avvalersi della facoltà di scelta conferita dallo strumento. L’opportunità di un’informazione capillare ed estesa è attestata dal fatto che sono spesso gli stessi beneficiari a richiedere servizi informativi ausiliari all’ente finanziatore, al fine di beneficiare a pieno della varietà dell’offerta.

Sul piano della regolamentazione del mercato, cruciale risulta l’attività di accreditamento esercitata dall’autorità pubblica. A differenza del caso della fornitura diretta delle prestazioni in natura, in cui l’ente finanziatore intrattiene rapporti con un numero relativamente limitato di fornitori (pubblici o privati), nel caso dei buoni servizio il compito per l’operatore pubblico è quello di regolamentare un complesso di rapporti assai articolato. Sotto questo profilo si pone l’esigenza del superamento della tradizionale forma dell’accreditamento autorizzativo, inteso come forma di attestazione di idoneità e di rispondenza a requisiti predeterminati, per passare ad accreditamenti di eccellenza, basati su logiche valutative di tipo comparativo, non fondate cioè sulla conformità a requisiti prefissati, ma su sistemi di misurazione che consentano l’emersione delle *best practices*.

Un ultimo aspetto problematico, a cui l’introduzione di sistemi di pagamento elettronico dovrebbe peraltro portare parziale sollievo, concerne il sistema dei controlli ed il rischio che si creino mercati secondari per il commercio illegale dei buoni servizio o fenomeni collusivi tra venditore e acquirente.

2. Buoni servizio e spesa pubblica per assistenza

2.1. Premessa

In campo socio-assistenziale l’esperienza maturata negli ultimi anni testimonia come lo sviluppo di un’offerta di servizi e di prestazioni adeguata, sia in termini quantitativi che qualitativi, ad una domanda sempre più crescente, mutevole e differenziata non può essere realizzata attraverso la produzione diretta da parte dell’operatore pubblico il quale, per la sua peculiare struttura organizzativa di tipo burocratico, non è in grado di garantire quella flessibilità e adattabilità necessarie per soddisfare bisogni sempre più specifici e articolati.

Al tempo stesso la teoria economica dimostra però come non sia possibile lasciare l’attività di produzione dei servizi socio-assistenziali all’operare spontaneo del meccanismo di mercato per l’esistenza di alcune delle classiche cause di fallimento del mercato, quali esternalità, carenze ed asimmetrie informative tra produttori e consumatori e meritorietà sociale delle prestazioni fornite.

In presenza di una situazione che si caratterizza per il contemporaneo fallimento dello Stato e del mercato, una possibile soluzione può essere rappresentata dall’affermazione di un meccanismo di concorrenza amministrata che, nella recente letteratura economica, ha assunto il nome di *quasi-mercato*: in sostanza lo Stato, sino ad

servizio nei settori della sanità, delle attività di cura familiare, dell’istruzione e delle politiche per la casa nel contesto statunitense.

oggi impegnato nel duplice ruolo di finanziatore ed erogatore dei servizi socio-assistenziali, abbandona la posizione di monopolio nella loro produzione e favorisce, anche attraverso un adeguato sistema di promozione di soggetti imprenditoriali, la presenza sul mercato di una pluralità di imprese ed enti operanti in concorrenza diretta tra loro¹⁴.

In un tale contesto l'operatore pubblico si deve impegnare in un'attività di regolamentazione dell'offerta dei servizi attraverso controlli, accreditamento dei soggetti erogatori e certificazione della qualità delle prestazioni da essi fornite. L'operatore pubblico mantiene anche il ruolo di finanziatore, modificandone però la natura: le risorse destinate alla fornitura dei servizi non vengono attribuite agli enti erogatori dallo Stato attraverso un processo di intermediazione burocratica, ma direttamente dagli utenti mediante l'impiego di *vouchers* distribuiti dall'operatore pubblico.

In questa parte del lavoro si cercherà di dimostrare che un sistema di fornitura di prestazioni socio-assistenziali basato sulla concessione di *vouchers* è potenzialmente in grado sia di aumentare il livello di efficienza del processo di produzione dei servizi, sia di migliorarne il grado di efficienza allocativa.

2.2. Il funzionamento di un sistema di *vouchers* applicato ai servizi di assistenza

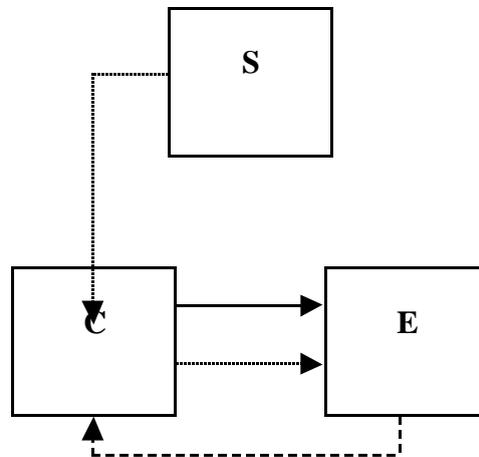
In campo assistenziale i *vouchers* sono dei buoni che il cittadino può spendere sul mercato per acquistare servizi o prestazioni di cui ne è stato riconosciuto il diritto ed il cui costo sarà poi rimborsato agli enti erogatori dall'operatore pubblico che ha provveduto alla loro emissione. In termini grafici il meccanismo di funzionamento di un sistema di *vouchers* può essere così descritto (fig. 1): l'operatore pubblico (S) attribuisce al cittadino/utente (C) un *voucher* corrispondente ad un determinato valore monetario (linea a puntini) per l'acquisto di una specifica prestazione di assistenza. Il cittadino/utente (C) sceglie l'ente erogatore (E) che preferisce (linea continua), lo paga con il *voucher* (linea a puntini), ottenendo la prestazione richiesta (linea tratteggiata).

In un sistema così strutturato il cittadino beneficiario è quindi libero di scegliere il produttore considerato più idoneo, ma, a differenza di quanto accade nel caso di un trasferimento in denaro, esso è anche vincolato ad uso ben preciso dei fondi messi a sua disposizione dall'operatore pubblico. Il *voucher* viene infatti concesso per una determinata prestazione assistenziale e non può né essere impiegato per l'acquisto di beni e servizi diversi che il cittadino può anche preferire, ma che non sono ritenuti meritori dalla collettività, né essere espropriato da altri soggetti, caratteristiche queste che rendono inutile la simulazione di bisogni inesistenti e garantiscono che la prestazione assistenziale vada ad esclusivo beneficio del richiedente¹⁵.

¹⁴ L'emersione di una molteplicità di strutture di offerta, sia private che, soprattutto, *non-profit*, è un fenomeno già da tempo in atto all'interno del sistema italiano di protezione sociale ed è in parte da imputare alla politica di progressivo decentramento delle funzioni proprie del *welfare state* dallo Stato agli enti locali. Tale fenomeno ha infatti favorito un processo di delega della funzione di produzione ed erogazione dei servizi in particolare a quei soggetti che risultano più legati alle singole realtà territoriali.

¹⁵ Va comunque ricordato che un sistema di *voucher* non si pone come alternativa ai trasferimenti monetari, quali, ad esempio, i sussidi diretti al reddito dei cittadini indigenti, in quanto diversi sono gli obiettivi che vengono perseguiti con tali strumenti: i sussidi al reddito svolgono infatti la funzione di assicurare alle famiglie più bisognose "l'accesso a decorosi standard complessivi di consumo, mentre i *voucher* sono finalizzati a promuovere il consumo di quei beni e servizi per i quali sono stati emessi e per

Fig. 1 – Il funzionamento di un sistema di voucher



Alcuni autori sostengono la necessità che l'applicazione di un sistema di *vouchers* al settore assistenziale preveda il concorso del beneficiario al pagamento della prestazione ricevuta. Ciò può avvenire in vari modi: in forma di franchigia fissa, in forma di compartecipazione proporzionale al costo del servizio ottenuto o in relazione alla situazione economica del beneficiario. La fissazione della franchigia ad un livello predefinito riduce l'incentivo per i consumatori ad acquistare servizi che abbiano un prezzo di mercato inferiore ad essa e, conseguentemente, di qualità ridotta, ma, una volta superato tale livello, non li induce a minimizzare l'onere complessivo posto a carico dell'operatore pubblico. Ciò non accade invece nel caso della suddivisione proporzionale del costo della prestazione tra operatore pubblico e consumatore, dal momento che quest'ultimo ha tutto l'interesse a ridurre la spesa complessivamente sostenuta, allo scopo di minimizzare l'onere posto a suo carico. La determinazione del grado di compartecipazione dei beneficiari di *vouchers* basata sulla loro situazione economica risponde invece a finalità di carattere redistributivo: come si vedrà più specificatamente più avanti, attraverso tale meccanismo, se da un lato può verificarsi che i soggetti più benestanti debbano pagare l'intero prezzo di mercato del servizio richiesto, dall'altro risulta però possibile destinare un ammontare maggiore di risorse pubbliche a coloro che si trovano in condizioni economiche più disagiate. In generale, quando applicata a prestazioni che non ha senso fornire su base universalistica, la compartecipazione dei beneficiari al loro costo ha il merito di contribuire all'emersione e al sostegno della domanda di coloro che ne hanno un effettivo bisogno e sono quindi disposti a pagare anche un prezzo per la loro fruizione.

2.3. I vantaggi derivanti dall'applicazione di un sistema di voucher ai servizi assistenziali

i quali si ritiene che la domanda di mercato sia sottodimensionata rispetto alla loro utilità sociale." C. De Vincenti, P. Morelli, C. Pollastri (1999), p. 124.

Il principale vantaggio che viene attribuito ad un sistema di *vouchers* consiste nell'offrire al cittadino/utente la possibilità di scegliere la prestazione che ritiene più idonea per soddisfare le proprie esigenze, rispetto ad una situazione, quale quella rappresentata dal monopolio pubblico della produzione dei servizi sociali, nella quale invece agisce quale soggetto passivo che viene indirizzato da altri verso prestazioni che non prevedono possibili alternative.

E' ovvio che, affinché possa affermarsi pienamente il principio della libertà di scelta del cittadino/utente, esso deve trovarsi nelle condizioni per poterla effettivamente esercitare. In caso contrario è necessaria la presenza di una figura che supporti il consumatore o, nei casi estremi, si sostituisca ad esso nelle decisioni da assumere per far fronte ai propri bisogni e che, come vedremo in seguito, potrebbe essere sia un soggetto appartenente alla sua rete familiare, sia un operatore dell'ente pubblico che ha emesso il *voucher*¹⁶, sia un'associazione di tutela degli utenti, nell'ambito di un rilancio complessivo della tematica della cittadinanza attiva.

Un secondo vantaggio che viene attribuito all'applicazione di un sistema di *vouchers*, è che esso si dimostra meno costoso per l'operatore pubblico rispetto a forme alternative di fornitura dei servizi di assistenza. Innanzitutto i costi di gestione amministrativa sono ridotti dal momento che la scelta del soggetto erogatore viene delegata agli stessi consumatori e l'ente pubblico si limita ad effettuare il rimborso del controvalore monetario del *voucher*. In secondo luogo, l'attribuzione al cittadino della piena responsabilità di scegliere il soggetto dal quale ottenere la prestazione può renderlo consapevole della spesa sostenuta per essa dalla collettività e quindi favorire lo sviluppo di forme di controllo sociale sui costi che disincentivino eventuali sprechi ed abusi. Infine una possibile fonte di riduzione dei costi è rappresentata ovviamente dall'operare stesso del meccanismo di concorrenza nei mercati nei quali i cittadini/utenti hanno la possibilità di spendere i *vouchers*, dal momento che uno degli elementi attraverso i quali gli enti erogatori possono aumentare la propria quota di mercato è rappresentato dalla variazione del prezzo delle prestazioni fornite.

Un ulteriore vantaggio attribuibile ad un sistema di buoni servizio è rappresentato dal maggior grado di corrispondenza che si viene a creare tra la domanda e l'offerta dei servizi. Questo vantaggio deriva dallo stesso meccanismo di funzionamento del sistema di *vouchers*, in cui gli enti erogatori non si trovano nella condizione di dover negoziare con l'operatore pubblico l'ammontare di fondi necessario per lo svolgimento delle attività, ma ottengono le risorse direttamente dai cittadini che acquistano i loro servizi; ciò li costringe a garantire un pluralismo e una flessibilità delle prestazioni offerte, tale da consentire il maggior adattamento dell'offerta alle esigenze della domanda.

Va infine sottolineato come, nell'ambito di un meccanismo di *vouchers*, sia possibile sviluppare l'informatizzazione del sistema di accesso ai servizi assistenziali e, più in generale, alle prestazioni dello stato sociale, sperimentando ad esempio l'adozione di una "carta di credito sociale" finalizzata in primo luogo a registrare i servizi di cui il cittadino/utente ha beneficiato. In questo modo l'operatore pubblico

¹⁶ Al riguardo, pur nella consapevolezza delle differenze che caratterizzano l'applicazione di un meccanismo di *voucher* rispetto al sistema messo in atto con la riforma britannica dei servizi di assistenza sociale, potrebbe essere ipotizzata l'introduzione di una figura analoga al *case manager* che, oltre alla valutazione dei bisogni dell'utente e all'individuazione delle prestazioni ad esso necessarie, garantisca un adeguato supporto nella scelta dell'ente erogatore ed effettui un periodico monitoraggio degli esiti conseguiti, in modo da poter apportare gli opportuni correttivi.

verrebbe a disporre di una sorta di anagrafe dei fruitori delle prestazioni che contribuisce a finanziare, evitando così fenomeni di concentrazione dei benefici e di riordinamento delle posizioni. Si potrebbe addirittura ipotizzare la fissazione di una dotazione complessiva di *vouchers* per l'acquisto di determinati servizi che il consumatore, utilizzando la carta per il loro pagamento, vedrebbe progressivamente assottigliarsi. Qualora fosse prevista una differenziazione del valore dei *vouchers* basata sulla situazione economica dei beneficiari, la carta potrebbe inoltre contenere le informazioni necessarie per la sua determinazione, consentendo quindi di definire sistemi di tariffazione dei servizi coerenti con le finalità redistributive perseguite dall'operatore pubblico e modificabili in tempo reale.

2.4. Le condizioni necessarie per un efficace ed efficiente sistema di vouchers in campo assistenziale

Si è visto come l'applicazione di un sistema di *vouchers* in campo assistenziale può presentare vantaggi, sia per il cittadino/utente, in termini di maggiore corrispondenza delle prestazioni offerte ai suoi effettivi bisogni, che per l'operatore pubblico, sotto forma di diminuzione dei costi sostenuti per la fornitura dei servizi e di miglioramento della procedura gestionale.

Va però detto che l'efficace funzionamento di una tale modalità di fornitura delle prestazioni sociali richiede la presenza di tutta una serie di condizioni che non sempre trovano spontanea realizzazione nel mercato e che, il più delle volte, richiedono invece l'intervento dell'operatore pubblico.

Innanzitutto, in un sistema in cui spetta agli stessi utenti la decisione di acquistare una determinata prestazione si pone con assoluta evidenza la necessità di superare i problemi di carattere informativo che essi possono incontrare e che dipendono sia da oggettive difficoltà di reperimento delle informazioni rilevanti per operare la scelta, sia da fattori relativi alle loro condizioni economiche, sociali e culturali.

Al riguardo devono valere due condizioni:

- a) tutti i cittadini/utenti devono disporre delle stesse informazioni;
- b) le informazioni devono essere complete e descrivere in modo esaustivo le caratteristiche delle diverse prestazioni disponibili sul mercato e accessibili per gli utenti.

L'importanza della prima condizione è evidente: senza un'omogeneità informativa ci sarebbero soggetti avvantaggiati rispetto ad altri e il sistema di *vouchers* darebbe inevitabilmente luogo ad una distribuzione iniqua delle prestazioni e, di conseguenza, delle risorse messe a disposizione dall'operatore pubblico per finanziare il loro acquisto. Per far valere tale principio non è però sufficiente garantire il diritto all'accesso alle informazioni, ma, come accennato in precedenza, si deve anche impedire che la loro comprensione, valutazione e utilizzazione sia ostacolata da fattori di carattere socio-economico quali, ad esempio, il basso livello di scolarizzazione, l'appartenenza a determinati gruppi sociali o la provenienza da contesti ambientali degradati.

L'affermazione della seconda condizione consente invece di evitare, o quantomeno di ridurre, il rischio che si manifestino fenomeni di asimmetria informativa, assai probabili in un settore, quale quello dei servizi socio-assistenziali, che presenta

caratteristiche complesse ed in cui le possibili scelte a fronte di ogni bisogno possono essere molto diverse. E' quindi cruciale realizzare un sistema di informazione e orientamento dei cittadini/utenti che sia esterno allo spazio di influenza degli enti erogatori. Ciò può avvenire ad esempio attraverso lo sviluppo dei cosiddetti servizi di informazione sociale, promossi da organismi pubblici o dal privato sociale, che operino coerentemente con una impostazione complessiva in cui non è il cittadino a doversi fare carico del reperimento delle informazioni, ma è l'operatore pubblico ad assumersi tale responsabilità.

La disponibilità di informazioni non deve comunque limitarsi alla fase iniziale della scelta della prestazione, dal momento che, una volta proceduto al suo acquisto, è lo stesso utente che, sulla base del grado di soddisfazione da essa ricevuto e della continua comparazione con servizi alternativi, decide se continuare o meno ad usufruirne. L'effettuazione di una tale scelta necessita ovviamente, oltre che di un adeguato supporto informativo, anche della consapevolezza da parte del cittadino che la prestazione che sta utilizzando non deve rispondere tanto alle sue esigenze, quanto piuttosto ai suoi bisogni specifici¹⁷.

Va detto che le difficoltà che vi sia una piena consapevolezza circa gli effetti derivanti dalla scelta di un servizio socio-assistenziale non riguardano soltanto gli utenti, ma possono coinvolgere, laddove questi non siano dotati di un sufficiente tasso di autonomia decisionale, anche i loro tutori, formali o informali che siano. Ad esempio la presenza di familiari può non essere un elemento sufficiente per garantire al soggetto una possibilità di scelta consapevole. Nel caso di un anziano non autosufficiente la situazione in cui si trovano i familiari può infatti aver raggiunto un livello di esasperazione tale da provocare "distorsioni interpretative", inducendoli così non a valutare l'opzione riabilitativa migliore, ma a decidere per l'istituzionalizzazione al solo scopo di allontanare il soggetto da casa.

Allo stesso modo anche quando a prendersi cura delle decisioni del cittadino/utente è un operatore specializzato, quale potrebbe essere una figura analoga al *case manager* inglese, si possono ugualmente incontrare delle difficoltà, dal momento che anche tali soggetti dispongono di informazioni incomplete, soprattutto in presenza di un'elevata concorrenza tra enti erogatori (e, quindi, di un continuo ingresso di nuovi competitori) e di un elevato numero di utenti da "gestire".

Va comunque evidenziato che, anche in presenza di una situazione di perfetta informazione, i cittadini/utenti possono esercitare appieno la propria libertà di scelta solo se esiste una pluralità di enti erogatori, pubblici, privati e privati *non-profit*, tale da garantire la possibilità di accedere ad un servizio in grado di soddisfare pienamente le loro esigenze.

E' quindi necessario che non vi siano barriere all'entrata, ovvero vincoli normativi, organizzativi, informativi o economici che ostacolino l'ingresso di nuovi soggetti nel mercato. Se, infatti, sussistessero queste condizioni, gli enti erogatori che si affacciano per la prima volta sul mercato si troverebbero nella necessità di convincere a tutti i costi i cittadini/utenti della qualità dei loro servizi, attuando a tale scopo anche comportamenti distorsivi intenzionali: ad esempio, nel caso di anziani soli potrebbe essere sufficiente istruire gli operatori a comportarsi con premura e gentilezza per stimolare negli utenti l'autoconvincimento che le prestazioni ricevute abbiano determinato benefici sostanziali sul piano della salute e del benessere individuale e per aumentare

¹⁷ Anche la corretta valutazione dei bisogni, come quella delle informazioni disponibili, può essere influenzata dalle caratteristiche socio-economiche del cittadino/utente.

significativamente il grado di soddisfazione nei confronti del servizio offerto. Più in generale è necessario impedire attività di *signalling* da parte degli enti erogatori, volte a migliorare l'immagine dei servizi offerti e, quindi, la reputazione che di essi hanno gli utenti, piuttosto che ad elevarne effettivamente il livello qualitativo.

In sintesi, dal presente paragrafo emerge che, per l'affermazione di alcune delle condizioni necessarie per un efficace funzionamento di un sistema di *vouchers*, occorre l'intervento attivo da parte dell'operatore pubblico. In particolare, l'esistenza di problemi di carattere informativo e la necessità di una pluralità di soggetti erogatori richiedono che l'ente pubblico, pur non svolgendo più la funzione di finanziamento diretto della produzione dei servizi, non rinunci a tutelare il cittadino/utente dai rischi che corre nell'ambito del sistema di mercato, assumendo quindi il ruolo di garante dell'equità e dei diritti individuali.

2.5. *L'accreditamento degli enti erogatori*

In un contesto di *quasi-mercato*, in cui i cittadini si trovano nella condizione di poter acquistare le prestazioni socio-assistenziali da una pluralità di enti erogatori, l'operatore pubblico, pur abbandonando la funzione di finanziamento diretto del processo di produzione dei servizi, deve necessariamente provvedere alla tutela dei diritti degli utenti, fissando e verificando i requisiti in base ai quali gli enti possono operare sul mercato. In assenza di una tale assunzione di responsabilità i cittadini finirebbero per comprare prestazioni senza disporre di alcuna garanzia sulla validità dell'acquisto effettuato. In sostanza l'operatore pubblico deve procedere all'accreditamento degli enti presso i quali i cittadini possono utilizzare i *vouchers* messi a loro disposizione.

Si tratta innanzitutto di stabilire le modalità attraverso cui procedere all'accreditamento. Una prima possibilità, coerente con il perseguimento dei fini di cui l'operatore pubblico è responsabile, è quella di fissare parametri, criteri di selezione e strumenti di monitoraggio che garantiscano il rispetto del principio dell'uguaglianza di trattamento e assicurino la standardizzazione almeno dei requisiti qualitativi minimi. Va però detto che una procedura di accreditamento basata su parametri omogenei definiti a priori mal si adatta ad un settore, quale quello dei servizi socio-assistenziali, caratterizzato da una elevata dinamicità e variabilità e dalla conseguente necessità di aggiustare continuamente le risorse e di aggiornare i risultati attesi e le condizioni di operatività. Gli enti erogatori, trovandosi nella condizione di poter ricevere i *vouchers* soltanto se accreditati, potrebbero essere costretti a produrre esclusivamente i servizi che rispettano gli standard di performance prefissati, vedendosi così preclusa la possibilità di perseguire autonome linee di comportamento, che rischierebbero di portarli fuori dal mercato. La conseguenza di una tale modalità di accreditamento sarebbe quindi, non solo l'esclusione dei servizi a basso livello di efficienza e quindi al di sotto degli standard qualitativi minimi, ma anche di quelli che, "per il solo fatto di non poter essere misurati in termini di performance attraverso gli standard prefissati sono considerati impropri o di per sé fallimentari, pur costituendo nelle società moderne una risposta realmente congruente con i nuovi bisogni espressi da fasce crescenti di cittadini, [...] come ad esempio i servizi di assistenza ai soggetti sieropositivi e malati di AIDS, oppure le prestazioni che emergono a seguito della sperimentazione di

metodologie innovative di intervento come i gruppi di auto-aiuto nel campo della lotta all'alcolismo.”¹⁸

Tutto ciò presuppone il superamento della tradizionale forma di accreditamento istituzionale o autorizzativo, inteso come forma di attestazione di idoneità e di rispondenza a requisiti predeterminati, e il passaggio ad una forma di accreditamento di eccellenza, consistente in un'attività di valutazione sistematica e periodica che abbia come obiettivo quello di garantire che la qualità del servizio socio-assistenziale fornito sia realmente adeguata ai bisogni espressi dal cittadino e tendente al continuo miglioramento.

La necessità di ricorrere ad una tale modalità valutativa deriva innanzitutto dalla stessa natura dei servizi socio-assistenziali: essi rientrano infatti nella categoria, citata in precedenza, dei cosiddetti *experience goods*. Questa caratteristica comporta che l'obiettivo della valutazione sia rappresentato dall'esito stesso sull'utente, a differenza di quanto accade per i cosiddetti *search goods*, quali i tradizionali servizi di pubblica utilità, il cui livello qualitativo può invece essere stabilito a priori mediante la definizione di specifici standard.

In secondo luogo, la stretta connessione esistente tra le caratteristiche delle prestazioni offerte e le dinamiche della domanda impone che i sistemi e i processi volti ad assicurarne l'erogazione siano oggetto di un costante aggiornamento e ridefinizione, pena un'obsolescenza addirittura più rapida di quella sperimentata nell'ambito dei settori produttivi tradizionali.

Ne consegue che, per assicurare l'esistenza di un quasi mercato capace di garantire gli interessi dei cittadini, il sistema di valutazione della qualità dei servizi erogati posto in essere dall'operatore pubblico sposti la propria attenzione dall'offerta alla domanda, dalla misura dell'*output*, cioè della produzione, a quella dell'*outcome*, inteso come esito sull'utente, costruendo a tal fine un'appropriata e completa batteria di indicatori.

2.6. Una possibile applicazione: le prestazioni di assistenza agli anziani non autosufficienti

L'assistenza agli anziani non autosufficienti rappresenta una questione cruciale nell'ambito del settore dei servizi sociali, sia perché destinata ad assumere dimensioni sempre più rilevanti a causa dell'allungamento della vita media e della maggiore diffusione delle malattie croniche, sia per il particolare intreccio che viene a creare tra le tre diverse fonti di protezione: la famiglia, il mercato e lo Stato.

In questo paragrafo cercheremo di mostrare, anche grazie ai risultati scaturiti dall'esperienza applicativa francese, gli effetti derivanti dall'adozione di un meccanismo di *vouchers* in questo campo, evidenziando gli ulteriori vantaggi, di carattere non generale, ad esso attribuibili e, al tempo stesso, analizzando alcune delle problematiche che si devono affrontare quando si procede concretamente ad una sua applicazione.

Assegnare un *voucher* per l'assistenza alle persone non autosufficienti significa innanzitutto dare al cittadino, previa definizione di un piano di intervento da parte di operatori pubblici del settore, la possibilità di scegliere la prestazione che ritiene più idonea: il buono può essere infatti speso per remunerare l'attività di cura svolta dai

¹⁸ Fazzi (1997), p. 93.

propri familiari, l'assistenza a domicilio da parte di personale specializzato o l'istituzionalizzazione presso strutture residenziali.

L'utilizzo del *voucher* per retribuire i familiari direttamente impegnati nell'attività di assistenza alla persona non autosufficiente contribuisce a dare visibilità al lavoro di cura domestico, favorendo il suo riconoscimento sia sotto il profilo sociale, che sotto quello economico. Una tale modalità di impiego del *voucher* va comunque prevista nell'ambito di una complessiva riflessione sulla tematica della tutela del *caregiver* familiare, volta, in particolare, a favorire una maggiore conciliabilità tra attività lavorativa e impegni assistenziali. E' infatti assolutamente necessario impedire che si verifichino situazioni in cui il familiare (prevalentemente una donna) si trovi costretto, per garantire l'assistenza al proprio congiunto, ad abbandonare il lavoro diversi anni prima della pensione e, quasi certamente, senza l'opportunità di un successivo rientro occupazionale o a richiedere lo svolgimento di un impiego *part-time*, con una conseguente decurtazione del futuro assegno pensionistico. Vanno invece promossi provvedimenti normativi finalizzati a garantire il *caregiver* sul piano del riconoscimento dei bisogni familiari, delle pari opportunità professionali e della tutela dei diritti pensionistici. Potrebbero ad esempio essere previsti periodi di aspettativa per l'assistenza di un familiare non retribuiti, ma computati a fini previdenziali e di progressione di carriera oppure potrebbero essere introdotti incentivi alle imprese ai fini di una più facile concessione di impieghi *part-time* ai lavoratori impegnati in attività di cura familiari.

La possibilità di utilizzare il *voucher* per l'acquisto di servizi di assistenza domiciliare forniti da operatori specializzati deve essere invece consentita solo a condizione che il beneficiario dimostri di aver adempiuto a tutti gli obblighi, sia retributivi che contributivi, connessi ai rapporti di lavoro che ha instaurato. Il *voucher* dovrebbe essere cioè concesso solo per l'impiego di lavoro regolare e, in ragione di ciò, potrebbe rappresentare un importante strumento per incoraggiare l'emersione dell'elevata quota di lavoro nero che attualmente caratterizza questo ambito di intervento e, conseguentemente, favorire il recupero dell'evasione fiscale e contributiva che esso determina. Ad esempio si potrebbe addirittura collegare automaticamente l'incasso del *voucher* da parte dell'operatore con l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi connessi al rapporto di lavoro instaurato. In questo modo, oltre ad rendere obbligatoria la regolarizzazione della posizione lavorativa delle persone impiegate nell'attività di cura, verrebbe anche garantita una notevole semplificazione degli adempimenti di carattere amministrativo cui sono attualmente soggette le famiglie che intendono rispettare le norme.

Come accennato in precedenza, è nell'ambito dei servizi destinati agli anziani non autosufficienti che è possibile rintracciare la principale esperienza applicativa di un meccanismo di *vouchers*, ossia la *Prestation Spécifique Dépendance* (PSD), introdotta in Francia nel gennaio 1997¹⁹ in sostituzione dell'*Allocation Compensatrice Pour Tierce Personne*, un contributo monetario erogato a persone con almeno l'80% di disabilità ed un reddito inferiore ad una certa soglia.

La PSD è una prestazione rivolta ad individui non autosufficienti con più di 60 anni, anche di nazionalità straniera, che risiedono in Francia e che ricevono cure a domicilio o in struttura residenziale. Si tratta, in sostanza, di un *voucher* che, se il

¹⁹ Loi n. 97-60 du 24 janvier 1997 "tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance".

beneficiario è ospitato presso una struttura residenziale, viene direttamente attribuito alla struttura ospitante, quale rimborso delle spese sostenute. Se invece l'anziano vive a domicilio, la PSD deve essere impiegata per retribuire la persona o le persone che prestano il servizio di cura e che possono essere assunte dal beneficiario direttamente²⁰ o attraverso un'agenzia di intermediazione²¹ oppure ricorrendo ad un'associazione di servizi domiciliari accreditata.

La condizione di non autosufficienza è riconosciuta a coloro che necessitano di assistenza per lo svolgimento delle azioni fondamentali della vita quotidiana o che richiedono una sorveglianza continua. La sua valutazione viene effettuata da una commissione medico-sociale attraverso una scala, l'AGGIR (*Autonomie Gérontologique-Group Iso-Ressources*), che definisce il livello di autonomia degli anziani in 17 attività della vita quotidiana e determina l'attribuzione di un punteggio sulla base del quale i richiedenti vengono classificati in sei gruppi corrispondenti a livelli crescenti di gravità della non autosufficienza. La prestazione viene concessa solo a coloro che rientrano nei primi tre gruppi e il suo ammontare dipende dal piano di intervento formulato dalla commissione sulla base di tale valutazione.

L'attribuzione della PSD è anche sottoposta ad una prova dei mezzi, dal momento che essa viene erogata ai soggetti che presentano una situazione economica fissata, per il 1999, in un valore mensile non superiore a 11.913 franchi (3.516.503 lire²²), nel caso di una persona sola, o a 16.038 franchi (4.734.129 lire) per una coppia. Anche l'importo corrisposto dipende dalla situazione economica del beneficiario, dal momento che i due valori cumulati non devono superare i tetti fissati per l'accesso alla prestazione. L'ammontare mensile massimo di cui è possibile beneficiare è fissato in 2.524 franchi (745.039 lire) per i soggetti istituzionalizzati e in 5.726 franchi (1.690.212 lire) per le prestazioni domiciliari.

La valutazione della situazione economica avviene con riferimento al reddito e al patrimonio immobiliare e mobiliare²³, mentre non viene applicato il principio dell'obbligazione alimentare, in base al quale, se l'anziano non è in grado di coprire integralmente i costi dell'assistenza, i figli sono chiamati a contribuire alla loro copertura e lo Stato interviene solo per la quota residuale. E' comunque previsto un sistema di recupero in sede di successione, soggetto però a specifici vincoli: alla scomparsa dell'anziano lo Stato procede infatti a coprire i costi sostenuti con la PSD attingendo alla sua disponibilità patrimoniale, ma solo per la quota di valore eccedente i 300.000 franchi (88.554.600 lire) e in presenza di una somma da recuperare superiore a 5.000 franchi (1.475.910 lire).

I primi studi realizzati sull'esperienza della PSD hanno rivelato come la sua introduzione abbia sostenuto lo sviluppo occupazionale del settore dell'assistenza agli anziani, fornendo un contributo importante alla lotta al lavoro sommerso attraverso la regolarizzazione di numerosi posti di lavoro. Vengono però anche sottolineate le problematiche createsi: innanzitutto, la netta prevalenza del canale di assunzione informale o tramite agenzia di intermediazione ha favorito l'impiego di operatori con

²⁰ Può anche trattarsi di un familiare dell'anziano, ad eccezione del coniuge o del convivente.

²¹ Le agenzie di intermediazione (*Association intermédiaire*) hanno la funzione di mettere in contatto i beneficiari della PSD con gli operatori di cui necessitano, provvedendo alla loro selezione ed eventualmente anche alla loro retribuzione senza per questo divenire loro datori di lavoro.

²² Si è assunto un cambio di circa 295 lire per franco francese.

²³ Il capitale finanziario concorre alla determinazione della situazione economica del richiedente la prestazione nella misura del 3%, mentre gli immobili vengono valutati al 50% del loro valore catastale e i terreni all'80%.

bassa formazione e qualifica e stipendi inferiori a quelli percepiti dal personale dipendente dai servizi di assistenza a domicilio, la cui situazione è conseguentemente finita per divenire precaria²⁴. In pratica, molti di essi si sono trovati nella condizione di dover lasciare le associazioni di assistenza domiciliare presso cui erano impiegati e farsi assumere direttamente dai beneficiari della PSD o ricorrere alle agenzie di intermediazione, per fornire gli stessi servizi offerti in precedenza, ma senza i diritti e i vantaggi di cui godevano come lavoratori dipendenti (possibilità di sostituzione, ferie pagate, formazione e aggiornamento professionale, ecc.).

In secondo luogo la possibilità di assunzione di un familiare ha sollevato quei problemi, evidenziati in precedenza, di tutela dei diritti sociali e professionali del *caregiver*, oltre a tutta una serie di conseguenze a livello di dinamiche familiari, quali, ad esempio, la frequente concentrazione dell'intero onere assistenziale sulle spalle del familiare retribuito con la PSD e il conseguente abbandono di responsabilità da parte degli altri componenti il nucleo familiare.

2.7. I vouchers e l'ISEE

L'attivazione di un meccanismo di *vouchers* nel settore dei servizi socio-assistenziali in Italia è espressamente prevista dall'art. 17 della legge n. 328/00, meglio nota come legge quadro sull'assistenza, secondo cui "i comuni possono prevedere la concessione, su richiesta dell'interessato, di titoli validi per l'acquisto di servizi sociali dai soggetti accreditati del sistema integrato di interventi e servizi sociali [...]"²⁵.

Appare del tutto evidente come, nell'ambito di un sistema di *vouchers*, l'adozione di un criterio selettivo nella fruizione dei servizi socio-assistenziali potrebbe essere realizzato attraverso una differenziazione del valore del buono basata sull'effettiva situazione economica del beneficiario. In pratica l'ammontare del *voucher* e, quindi, l'impegno di risorse pubbliche, sarebbe pari alla differenza tra il prezzo di mercato della prestazione e la capacità autonoma di copertura da parte dell'utente.

Ragioni di opportunità e coerenza con il processo di riforma della spesa per assistenza, tuttora in corso, vorrebbero che, nel momento in cui si decide di commisurare il valore del *voucher* alla condizione economica del richiedente, il metro di valutazione sia rappresentato dall'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), il nuovo criterio di selezione per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate e l'eventuale compartecipazione alla copertura del costo delle prestazioni medesime da parte dei beneficiari²⁶.

Ma quali vantaggi possono derivare per il funzionamento di un sistema di *vouchers* dalla previsione di una differenziazione del loro valore basata sulla situazione economica dei beneficiari?

Innanzitutto, la compartecipazione dell'utenza al costo di una prestazione riduce l'ammontare di fondi pubblici necessari al suo finanziamento e quindi libera risorse che, se impiegate per perseguire un obiettivo di consumo più elevato per il servizio

²⁴ Nel primo anno di sperimentazione della PSD, circa il 70% delle ore di assistenza pagate con il contributo pubblico andava a beneficio di operatori assunti direttamente dall'anziano o attraverso un'agenzia di intermediazione, contro il 20% attribuito ad un proprio familiare e il restante 10% garantito da un servizio tradizionale di assistenza domiciliare.

²⁵ Sulla l. n. 328/00, si veda il numero monografico di *Prospettive Sociali e Sanitarie* (n. 20/22 - 2000) e in particolare Gori (2000).

²⁶ Per una riflessione sull'ISEE e sullo stato di attuazione della riforma, cfr. Bosi (2000) e Ctsp (2001).

considerato, consentono di ampliare in misura considerevole il numero di cittadini che ne possono usufruire, contribuendo così a realizzare una delle condizioni necessarie per il buon funzionamento di un sistema di *vouchers*, cioè la presenza di una domanda elevata per le prestazioni disponibili sul mercato.

In secondo luogo, collegare l'attribuzione dei *vouchers* a forme di concorso alla copertura del costo dei servizi significa assegnare le risorse pubbliche messe a disposizione per la fornitura delle prestazioni socio-assistenziali solo a quei cittadini che mostrano un'effettiva disponibilità a pagare per esse un prezzo, seppure ridotto in relazione alla loro situazione economica effettiva. Ciò dovrebbe cautelare l'operatore pubblico dai rischi del cosiddetto fenomeno del "terzo pagante", cioè di un eccesso di consumo di prestazioni²⁷, e assicurare una maggiore corrispondenza tra l'utilizzo dei servizi e gli effettivi bisogni degli utenti.

Uno studio realizzato da De Vincenti e altri²⁸ dimostrerebbe la superiorità di una fornitura di prestazioni sociali effettuata attraverso l'impiego di un meccanismo di *vouchers* di ammontare differenziato in relazione alla situazione economica dei richiedenti rispetto ad un sistema che ne prevede l'erogazione ad un prezzo inferiore al costo, ma uguale per tutti gli acquirenti, e ad uno che determina un razionamento dei consumatori, assicurando solo ad alcuni di essi la fruizione del servizio gratuita o, comunque, ad un prezzo scontato. In particolare, la simulazione effettuata nello studio su tre specifici servizi (assistenza domiciliare ai non autosufficienti, assistenza all'infanzia, servizi domestici) evidenzia come la differenziazione del prezzo dei servizi effettuata attraverso la concessione del *vouchers* darebbe luogo ad un consistente incremento sia del loro consumo che del numero di utenti, con importanti riflessi sul versante occupazionale. Un'applicazione di questo tipo richiederebbe tra l'altro un impegno di spesa per l'operatore pubblico assolutamente limitato, sia in ragione del recupero di evasione fiscale e contributiva che si verrebbe a determinare in conseguenza dell'obbligo di acquistare prestazioni di lavoro regolari, sia per le maggiori entrate, in termini di imposta sui redditi e di contributi, che sarebbero ottenute in seguito all'aumento del consumo dei servizi.

2.8. Conclusioni

La scelta di introdurre un sistema di *vouchers* nel settore dei servizi socio-assistenziali va collocata all'interno di una più ampia riflessione sul ruolo che al suo interno deve essere assunto dall'operatore pubblico. In tale ambito di intervento il superamento di un approccio schiettamente universalista, con l'operatore pubblico nelle vesti di fornitore unico di servizi sociali, trova giustificazione non solo nelle tradizionali ragioni di bilancio, ma anche nella stessa tipologia delle prestazioni erogate che, in virtù del loro carattere relazionale, mal si conciliano con la peculiare struttura organizzativa dell'ente pubblico che risulta priva della necessaria flessibilità e adattabilità

²⁷ In campo socio-assistenziale il fenomeno del "terzo pagante" si verifica quando un soggetto (nel nostro caso l'operatore pubblico) diverso dall'erogatore di una determinata prestazione e dal suo diretto beneficiario, copre in tutto o in parte il suo costo. In presenza di questa condizione i cittadini possono spingere il consumo del servizio fino al punto in cui il beneficio marginale che ne ricavano non uguaglia il costo marginale che sostengono, che però è solo una frazione dell'effettivo costo di un'unità addizionale. Ciò determina un sovraconsumo della prestazione in questione.

²⁸ Cfr. C. De Vincenti, P. Morelli, C. Pollastri (1999).

In presenza di queste condizioni, appare inevitabile per lo Stato abbandonare la posizione di monopolio che sino ad oggi ha caratterizzato la produzione dei servizi, mantenendo comunque il ruolo di finanziatore e quello di regolamentatore di un mercato che veda la presenza di una pluralità di soggetti erogatori pubblici, privati e *non profit*.

La scelta delle modalità con cui può essere svolta la funzione di finanziamento dei servizi ha delle conseguenze rilevanti sul funzionamento del meccanismo di mercato. Innanzitutto le risorse necessarie all'acquisto delle prestazioni devono essere attribuite direttamente al consumatore e non trasferite all'ente erogatore, in modo da pagare a quest'ultimo il prezzo di mercato del servizio ed evitare "che sulla sua attività gravino oneri impropri di carattere sociale che attengono invece ai compiti tipici dell'autorità di politica economica."²⁹ In secondo luogo le risorse assegnate al consumatore devono essere obbligatoriamente impiegate nell'acquisto della specifica prestazione e non configurarsi come un generico sussidio al reddito: così facendo, infatti, si esercita una promozione della domanda del servizio di cui si intende sviluppare il mercato superiore a quella che un trasferimento non vincolato è in grado di assicurare.

Le condizioni sopra esposte evidenziano come il *voucher* possa rappresentare lo strumento idoneo per favorire lo sviluppo di un mercato dei servizi socio-assistenziali, la cui piena affermazione necessita però anche di interventi di stimolo dal lato dell'offerta che si affianchino a quello naturale derivante dall'ampliamento della domanda. Va così sviluppata un'attività di promozione delle imprese, sia private che *non profit*, che operano nel settore attraverso la fornitura di servizi reali (quali la predisposizione di un adeguato sistema informativo) e finanziari (quali la concessione di crediti agevolati) e, almeno nella fase iniziale, va favorita una revisione degli strumenti di gestione del mercato del lavoro in direzione di una sua maggiore flessibilità, con lo sviluppo di forme di impiego *part time* o di *leasing* di manodopera, pur nell'ambito di una regolazione volta a tutelare diritti, qualità delle condizioni lavorative e opportunità formative. Opportuna appare anche l'incentivazione della riqualificazione dei lavoratori operanti nel settore, nonché di quelli disoccupati, allo scopo di garantire un'adeguata corrispondenza tra l'offerta di lavoro e le qualifiche richieste dalle imprese per lo svolgimento dei diversi servizi forniti.

L'azione dell'operatore pubblico dovrebbe rivolgersi soprattutto verso la regolamentazione del mercato con interventi quali l'accreditamento dei soggetti erogatori delle prestazioni finanziate con i *vouchers* e la predisposizione di efficaci sistemi di informazione e di orientamento per gli utenti, con la realizzazione di campagne mirate di promozione e formazione.

L'operatore pubblico dovrebbe infine assumersi il compito di definire il grado di selettività che intende attribuire all'erogazione delle prestazioni con l'individuazione dei soggetti da tutelare e la fissazione dei livelli di contribuzione. Se abbinati a meccanismi di compartecipazione dell'utenza al costo delle prestazioni, i *vouchers* possono risultare un efficace strumento per realizzare quel principio di selettività nell'universalismo, a cui si ispira il processo di riforma del sistema di *welfare* in atto nel nostro paese. Non venendo distribuiti a tutti i cittadini, ma attribuiti solo a coloro che per un determinato servizio sono disposti a pagare un prezzo, seppure inferiore a quello di mercato, i *vouchers* si rivelano inoltre utili indicatori dell'esistenza di bisogni e favoriscono la loro trasformazione in domanda di prestazioni.

²⁹ C. De Vincenti, P. Morelli, C. Pollastri (1999), p. 124.

In pratica, nell'ambito di un sistema così strutturato i fondi pubblici verrebbero impiegati per attivare le risorse private sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. Ciò potrebbe comportare, a parità di prestazioni erogate, un intervento finanziario dello Stato inferiore rispetto a quello richiesto dalla tradizionale forma di fornitura pubblica oppure, a parità di fondi stanziati, una maggiore quantità di servizi offerti ed una loro più elevata corrispondenza agli effettivi bisogni dell'utenza.

Bibliografia

- Barbetta, G. P. (1996), "Sul contracting-out nei servizi sociali", in C. Borzaga, G. Fiorentini e A. Matacena (a cura di), *Non-profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, Roma.
- Beltrametti, L. (1997), *L'assistenza ai non autosufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato*, Rapporto preparato per il CNEL, (Gruppo di lavoro mercato sociale), Settembre.
- (1998), "L'assistenza ai non autosufficienti: alcuni elementi per il dibattito", in *Politica Economica*, n.1, aprile.
- (2000), *Progetti alternativi di assistenza ai non autosufficienti: costi e meccanismi di finanziamento*, Ricerche della Commissione tecnica per la spesa pubblica, n. 14, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.
- Boitani, A., De Vincenti, C. (1997), "Gli strumenti della qualità sociale", in C. De Vincenti, A. Montebugnoli, (a cura di), *L'economia delle relazioni. Ricchezza e occupazione nell'età postindustriale*, Bari, Laterza.
- Boitani, A., Pellegrini, G. (1997), "Lo sviluppo di nuove attività produttive: i servizi", in P. Ciocca, (a cura di), *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Bosi, P. (2000), (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino, II^a edizione.
- (2000), "La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise", in *L'Assistenza sociale*, n. 2/3.
- Bradford, D.F., Shaviro, D.N. (2000), "The Economics of Vouchers", in C.E. Steuerle, V.D. Ooms, G. Peterson, R.D. Reischauer, (a cura di), *Vouchers and the Provision of Public Services*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, Committee For Economic Development and Urban University Press.
- Cave, M. (2001), "Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services", in *OECD Journal Budgeting*, vol. 1, n. 1, pp. 59-88.
- Commissione tecnica per la spesa pubblica (2001), *Secondo rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Roma.
- Cullis, J., Jones, P. (1998), *Public Finance and Public Choice*, Oxford, OUP, Second edition.

- De Vincenti, C., Morelli, P., Pollastri, C. (1999), “Una politica per i mercati di qualità sociale”, in C. De Vincenti, S. Gabriele, (a cura di), *I mercati di qualità sociale. Vecchi e nuovi modelli di consumo*, VIII Rapporto CER-SPI, Laterza, Bari.
- Dobson, A. (1996a), *Welfare: a Radical Rethinking – The Personal Welfare Plan*, Centre for the Study of Financial Innovations, Working Paper no. 22, Maggio.
- (1996b), *Towards a More Logical Welfare Structure*, mimeo.
- Fazzi, L. (1997), “Il dilemma dei voucher nella scelta dei servizi sociali: aumento o riduzione delle garanzie di tutela sociale?”, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, nn. 3-4.
- (1999) “Come si utilizzano i voucher nei servizi sociali?”, in L. Fazzi, E. Messori, *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano.
- (2000), “Quasi mercati nei servizi sociali”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 4.
- Fiorentini, G. (1996), “Il contributo della teoria economica ai processi di privatizzazione nei servizi sociali”, in Borzaga C., Fiorentini G., Maccaceni A. (a cura di), *op. cit.*
- Gori, G. (1998), “Servizi sociali e mercato: la riforma della Gran Bretagna”, in *Il nuovo governo locale*, n. 1.
- (2000), “Le tipologie delle prestazioni”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, XXX, n. 20/22, pp. 37-38.
- Le Grand, J. (1989), “Markets, Welfare, and Equality”, in J. Le Grand, S. Estren (a cura di), *Market Socialism*, Oxford, Clarendon Press.
- Lerman, R., Steuerle, C.E. (2000), “Structured Choice versus Fragmented Choice: Bundling of Vouchers”, in C.E. Steuerle, V.D. Ooms, G. Peterson, R.D. Reischauer, (a cura di), *op. cit.*
- Martin, C. (2000), “L’assistenza agli anziani in Francia”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 4.
- Mattesini, D. (1999), “Una sperimentazione di uso del buono servizio. Un progetto per la qualità della vita degli anziani”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8.
- Moffitt, R.A., (2000), “Lessons from the Food Stamp Program”, in C.E. Steuerle, V.D. Ooms, G. Peterson, R.D. Reischauer, (a cura di), *op. cit.*
- Morley-Fletcher, E. (1996), “Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una “Carta del Cittadino” in Europa”, in *Economia Pubblica*, 5, pp. 35-59.

Musgrave R.A., (1959), *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economics*, McGraw-Hill.

----- (1987), “Merit Goods”, in J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman, (a cura di), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 3, London, McMillan, pp. 452-453. Ripubblicato in R.A. Musgrave, *Public Finance in a Democratic Society*, vol. III, *The Foundations of Taxation and Expenditure*, Edward Elgar, 2000.

Piva, P. (1999) “Credito al cittadino. Verso un mercato amministrato dei servizi alla persona”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8.

Posner, P., Yetvin, R., Schneiderman, M., Spiro C., Barnett A. (2000), “A survey of Voucher Use: Variations and Common Elements”, in C.E. Steuerle, V.D. Ooms, G. Peterson, R.D. Reischauer, (a cura di), *op. cit.*