

STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI

## QUADRARE IL CERCHIO TRA EFFICIENZA, QUALITÀ E ACCESSO UNIVERSALE ALLA SANITÀ. LA RIFORMA TORY DEL NATIONAL HEALTH SYSTEM INGLESE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il *new public management* e il NHS. – 3. Privatizzazione, mercato e regolazione. – 4. *Liberating the NHS?* – 4.1 La riorganizzazione centrale. – 4.2 Le nuove autorità locali con funzioni di committenza e il ruolo dei pazienti. – 4.3 La partecipazione dei pazienti e delle comunità locali. – 4.4 La competizione tra i fornitori e le funzioni di regolazione del “mercato sanitario”. – 5. Evoluzione o rivoluzione?

### 1. Premessa

Nel luglio 2010, il governo britannico da pochi mesi in carica ha pubblicato un libro bianco, intitolato *Equity and Excellence: Liberating the NHS*, sulla cui base è stato poi presentato al Parlamento un ambizioso disegno di legge di riforma del *National Healthcare System* (d’ora in avanti, NHS)<sup>1</sup>. Il progetto, infatti – nell’ambito dell’intento comune a tutti i sistemi sanitari europei del contenimento della spesa – punta a una ristrutturazione del sistema sanitario inglese, intervenendo su aspetti comunemente ritenuti qualificanti della responsabilità pubblica in materia di sanità, particolarmente nei sistemi cosiddetti universalistici. Dei sistemi sanitari di questo tipo – come quello italiano, dopo la grande riforma del 1978 – il NHS è notoriamente considerato il punto di riferimento storico. Questa circostanza pare di per sé giustificare uno studio sulla filosofia e i principali aspetti del progetto di riforma e sull’ampio dibattito che ne è scaturito.

<sup>1</sup> Il libro bianco è reperibile a [http://www.dh.gov.uk/prod\\_consum\\_dh/groups/dh\\_digitalassets/@dh/@en/@ps/documents/digitalasset/dh\\_117794.pdf](http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/@ps/documents/digitalasset/dh_117794.pdf); il testo del disegno di legge a <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/132/11132.24-30.html>.

Avvertenza: nel testo con l’abbreviazione “c.” (*clause*) ci si riferisce agli articoli del disegno di legge, con l’abbreviazione “s.” (*section*) agli articoli del *NHS Act* del 2006 che vengono modificati o sostituiti, con l’abbreviazione “P.” alle parti in cui è suddiviso il disegno di legge.

Il lavoro si articola in tre parti.

La prima fornisce un sintetico quadro della struttura attuale della *NHS* inglese soprattutto dal punto di vista della questione – centrale anche nelle discussioni sulla riforma – del rapporto tra servizio pubblico e mercato.

La seconda, e più ampia, è dedicata all'analisi dei punti salienti del progetto di legge nelle sue due successive versioni. Dopo la prima fase di esame nella *House of Commons*, e un ampio dibattito che ha coinvolto tanto l'opinione pubblica quanto i numerosi portatori d'interessi, infatti, nel luglio 2011 il disegno di legge è stato modificato secondo le indicazioni fornite da un gruppo di studio indipendente appositamente costituito dal governo (*NHS Future Forum*)<sup>2</sup> e quindi approvato dalla *House of Commons* il 7 settembre 2011 per essere trasmesso alla *House of Lords*. I cambiamenti suggeriti dal *Future Forum* sembrano andare nel senso della reintroduzione di elementi propri del servizio pubblico in un'impostazione (in ipotesi) di orientamento liberista. Secondo una diffusa opinione, infatti, il progetto del nuovo governo conservatore sarebbe quello di trasformare il *NHS* da sistema in cui l'acquisto e la fornitura dei servizi dipendono ancora in buona parte dallo Stato a sistema in cui le prestazioni sono fornite da un novero di soggetti autonomi sia pubblici sia privati nell'ambito di un "mercato sanitario". È, peraltro, oggetto di discussione se gli emendamenti apportati abbiano inciso sostanzialmente sull'originaria struttura del disegno di legge.

Nella terza parte si tenta una prima valutazione dei *pro* e *contra* del progetto di riforma e delle sue prospettive. Il principale insegnamento di carattere generale che si ricava dal caso di studio è l'estrema difficoltà di coniugare – al fine di rispondere all'imperativo della riduzione delle risorse senza abbandonare i principi universalistici del servizio sanitario – razionalizzazione organizzativa dell'amministrazione pubblica e apertura al mercato, strategie assunte entrambe come mezzi per aumentare l'efficienza, efficacia e qualità del servizio.

## 2. Il *new public management* e il *NHS*

L'obiettivo dell'apertura al mercato delle prestazioni sanitarie garantite dal servizio sanitario, affonda le radici in precedenti stagioni di riforme. La

<sup>2</sup> Il gruppo era composto di 45 membri e ha consegnato le proprie considerazioni al Governo il 13 giugno 2011. Il rapporto generale e i quattro rapporti settoriali sono reperibili a [http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH\\_127443](http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsPolicyAndGuidance/DH_127443).