

La gestione associata e le Aziende speciali di servizi alla persona: hanno ancora senso?

Intervista a **Dario A. Colombo** - direttore Consorzio Desio e Brianza - ed **Elena Meroni** - direttore Azienda Comuni Insieme Bollate, aderenti a NeASS Lombardia – Network delle Aziende Speciali Sociali della Lombardia.

Nello scorso decennio il dibattito sulla gestione associata dei servizi e sulle forme di gestione possibili hanno rappresentato uno dei temi centrali del welfare lombardo. In questi anni abbiamo assistito alla nascita spontanea e allo sviluppo di diverse aziende speciali, pur in mancanza di indirizzi cogenti in merito da parte del legislatore regionale. Il cambiamento di scenario nel quale ci troviamo oggi - la riduzione delle risorse per il welfare, le difficoltà finanziarie dei comuni, il disinvestimento nella programmazione zonale... - segnano il rischio di una battuta d'arresto su questo fronte? Lo abbiamo chiesto a due esponenti del NeASS.

a cura di **Valentina Ghetti** - venerdì, gennaio 25, 2013

<http://www.lombardiasociale.it/2013/01/25/la-gestione-associata-e-le-aziende-speciali-di-servizi-alla-persona-hanno-ancora-senso/>

Scegliere la costituzione di un'Azienda speciale oggi

La maggior parte delle aziende speciali lombarde sono nate soprattutto intorno alla prima metà degli anni 2000, in uno scenario generale molto diverso da quello attuale: avveniva il ritiro delle deleghe all'Asl con il conseguente ritorno ai comuni della gestione diservizi associati ad alta specializzazione, arrivavano sui territori risorse aggiuntive legate alla legge quadro e alla promozione di politiche e servizi integrati, prendevano consistenza dopo la prima triennalità le attività dei Piani di Zona ecc. Oggi molte di quelle spinte propulsive si sono esaurite e da più parti ci si domanda se abbia ancora senso parlare di gestione associata e di aziende. Si paventa anche il rischio di un indebolimento delle realtà già in essere. Sono venute meno le motivazioni della gestione associata e le opportunità offerte dalle aziende speciali?

No, affatto, la maggior parte delle ragioni che avevano sostenuto la scelta di associare la gestione dei servizi costituendo aziende consortili sono pienamente valide ancora oggi, anzi hanno valore *soprattutto* oggi.

La diminuzione delle risorse per il welfare, sia trasferite che proprie dei comuni; i sempre più stringenti vincoli finanziari a cui sono sottoposti gli enti locali, la sempre minor possibilità per i comuni di specializzare, professionalizzare nonché stabilizzare il personale; il nuovo vincolo all'associazione dei piccoli comuni sotto i 5000 abitanti, la necessità di difendere le funzioni programmatiche..., sono solo alcune delle motivazioni che oggi rafforzano ulteriormente la necessità di trovare forme strutturalmente forti per la gestione associata.

La questione quindi non è tanto se valga la pena gestire in forma associata - la risposta è sì, soprattutto

ora - ma semmai il ragionamento che si può aprire è su quale forma sia la più opportuna e a che condizioni.

Quali alternative abbiamo? L'Unione dei Comuni, trova oggi impulso nell'obbligo che vincola i comuni piccoli ad associarsi, per il quale però il bacino territoriale che ne esce (quello fissato dalla normativa lombarda è 10.000 abitanti) non dà quasi mai una dimensione territoriale che consenta il costituirsi di una struttura operativa adeguata. Le Unioni costituite infatti non raggiungono nemmeno la dimensione dell'ambito ottimale che abbiamo, per legge statale e regionale, più volte confermato coincidere con il Distretto/Ambito territoriale per il sociale e in Lombardia anche con gli Ambiti per le politiche scolastiche. In questa logica, molti sostengono che più che le Unioni dei Comuni l'ideale sarebbero le fusioni.

La convenzione intercomunale resta certamente valida per accordi programmatici leggeri, ma lascia irrisolte tutte le problematiche già citate, aggravando ulteriormente le difficoltà a cui è esposto il soggetto capofila: patto di stabilità, impossibilità di specializzare e stabilizzare il personale, oltre che ragioni istituzionali.

Le aziende consortili rappresentano a nostro avviso il contenitore strutturalmente più adeguato per affrontare e superare i limiti dello scenario attuale, a patto ovviamente che possano gestire una massa sufficiente (in termini di volume di servizi o di ampiezza del territorio di riferimento) a sostenere il costo generale della struttura.

Se queste sono le motivazioni ancora valide, qualcuno potrebbe sostenere che, per le stesse ragioni, potrebbe essere efficacemente perseguito l'affidamento al terzo settore.

Pensarla come soluzione esclusiva non è possibile in termini costituzionali. Vi sono infatti alcuni limiti non valicabili rispetto a interventi e servizi affidabili fuori dalla dimensione pubblica-istituzionale, servizi apparentemente attinenti alla fase della gestione, ma che invece sono di stretta connessione con quelle della programmazione e dell'organizzazione. Il contenitore adeguato, in quanto sotto il profilo giuridico è

- un soggetto pubblico,
- di natura strumentale,
- in rapporto di inter-organicità (una sorta di settore comunale allargato) analogo all'ente locale e
- giustamente "limitato" (in-house) nel suo raggio di azione nel perimetro dell'Ambito territoriale o al massimo di Ambiti contigui territorialmente.

Due esempi concreti possono essere fatti in proposito:

Il segretariato sociale e il segretariato sociale professionale, così come il Servizio sociale professionale nel Servizio sociale di base, titolari in quanto case-manager del progetto personalizzato e che curano e accompagnano quindi nell'intero percorso di aiuto la persona e la famiglia, è fondamentale che restino in capo al soggetto appartenente alla dimensione pubblico-istituzionale.

I Servizi di Tutela del minore e della famiglia, in cui l'azione complessiva si compone di diversi segmenti e diverse sottounità operative - il servizio sociale professionale, il servizio di psicologia, piuttosto che interventi di tipo educativo territoriale (domiciliare o familiare), che insieme concorrono a

comporre l'intero Servizio - per i quali diventa cruciale, almeno per una parte, il mantenimento di un ruolo di terzietà di chi deve "giudicare" e decidere in rapporto al benessere del minore e agli interventi per tutelarlo. Per questi servizi è dunque centrale definire quali segmenti sono affidabili a soggetti terzi che esercitano funzioni pubbliche diffuse e quanto invece debba essere mantenuti in capo ad una funzione pubblica-istituzionale.

Tornando alle aziende e alle motivazioni alla loro costituzione ancora in essere, non possiamo non notare però che, soprattutto nel corso di questa nuova triennalità della programmazione zonale, abbiamo assistito per la prima volta a movimenti di "ritirata" di alcuni comuni entro i propri confini. Comuni che non sottoscrivono l'accordo di programma, comuni che escono dalle Aziende, Aziende che si trovano al limite della sostenibilità...come si spiega questo movimento e soprattutto perché, se le buone ragioni permangono, i comuni non sembrano spinti in questa direzione?

A nostro parere, se si analizza la situazione del punto di vista tecnico, non ci sono ragioni di merito. I movimenti di "ritiro" e disinvestimento verso la gestione associata (al di là della forma specifica che può assumere la gestione) sono un grosso errore, derivato oggi prevalentemente da motivi di frammentazione politica e mancanza di risorse aggiuntive.

Oggi più che mai l'unica possibilità di senso è la messa in comune delle risorse per poter organizzare al meglio i servizi. Questo però oggi, oltre a trovare un freno nelle solite note resistenze (tecniche e politiche) a cedere quote della "propria sovranità" e a forme radicate di autoreferenzialità, si scontra con un sentimento diffuso di "ripiegamento" e fatica, che non facilita un investimento che richiede progettualità sul futuro e una visione realmente strategica e integrata.

Mentre invece bisognerebbe riuscire a dibattere con concretezza sulla necessità di politiche integrate, strategiche, prospettiche, di strutture tecniche specializzate, altamente professionalizzate e di una forte vocazione specialistica e non generalista, come è invece quella dei singoli Comuni. Se non si comprende questo il sistema, nel breve periodo, è destinato ad un impoverimento, ad un arretramento e ad un irrigidimento ulteriore sulle incombenze burocratico-amministrative che purtroppo abbiamo visto crescere enormemente in questi anni.

Ma ci troviamo in questa situazione soprattutto perché **il più grosso errore degli ultimi anni è stato quello di considerare il valore della programmazione zonale solo in relazione alla assegnazione/utilizzo/distribuzione delle risorse aggiuntive e, nel momento in cui queste sono venute meno, sembra mancare il senso della gestione associata.** Mentre il passo in avanti da fare era, ed è tutt'ora, quello di ampliare il perimetro oltre le risorse trasferite.

Rispetto al tema delle aziende poi c'è da considerare una questione specifica riferita alla **normativa nazionale attuale, che lascia margini di incertezza che stanno ricadendo sulle scelte delle amministrazioni.** Il recente provvedimento, conosciuto come *spending review*, che ha differenziato l'ambito dei servizi socio assistenziali, educativi e culturali dagli altri, così da esentarlo dai vincoli previsti (decreto legge n.95 del 6 luglio 2012, art.9 comma 1bis), non è sufficientemente chiaro in riferimento alle realtà di nuova costituzione. Nell'interpretazione che ne ha dato la Corte dei Conti della Lombardia, nuove aziende non si possono costituire, anche se il divieto normativo fa esplicitamente riferimento alla costituzione di organismi cui vengano attribuite *le funzioni* proprie dei Comuni mentre è bene specificare che le aziende speciali sono enti strumentali e sostanzialmente *gestiscono servizi* e

attività che mettono in condizione i propri enti associati di esercitare al meglio tali funzioni istituzionali. Per fare un esempio concreto, rispetto alla Tutela dei minori il tutore e l'Ente affidatario restano il Sindaco e il Comune mentre tutte le azioni tecniche, professionali ed amministrative sono svolte dall'azienda. Inoltre tale divieto pare illogico nel momento in cui nello stesso articolo di legge, qualche comma sopra, le aziende speciali che si occupano di servizi sono esentate sia dai vincoli sia dagli obblighi di soppressione. Perché il legislatore, che salvaguarda e ritiene indispensabili queste organizzazioni esistenti, dovrebbe volerne impedire la costituzione di nuove? In ogni caso, di fronte a tali contraddizioni, ad una normativa poco chiara e ad interpretazioni che appaiono così stringenti, le amministrazioni non sono certo spinte ad intraprendere questa strada.

Se la questione è “riuscire a comprendere” che non c'è alternativa, come è possibile sostenere questa comprensione? In altre parole quali sono le leve che potrebbero oggi consentire di evitare/superare gli errori del passato?

Da una parte bisogna continuare con costanza nella promozione di una cultura dell'integrazione, dall'altra l'unica vera leva possibile a nostro avviso è **porre vincoli o incentivi reali a procedere in questo senso**. Non tanto sulla forma di gestione in sé, che sia azienda o altro l'importante è che funzioni, quanto sulla programmazione integrata e sulla gestione associata come obiettivo effettivo (e non solo dichiarato ma poi non perseguito). **La nostra Regione, a differenza di altre, non si è mai esposta a definire un disegno di sistema chiaro e incisivo su questo, è venuto il momento di dare un messaggio deciso che “incentivi fortemente” chi effettivamente si muove verso l'associazione o penalizzi fortemente chi non opera in forma associata.**

Su questo anche la normativa nazionale dovrebbe coerentemente continuare a differenziare il nostro ambito di intervento, sciogliendo però i dubbi interpretativi di cui si diceva prima sulla costituzione di nuovi enti gestori.

Altra questione importante è **evitare nei meccanismi di governance e nelle pratiche delle aziende di reiterare situazioni deleganti che creino distanza tra questa e i propri Comuni soci; i Comuni devono interpretare le Aziende come strumenti e non come fini.**

I vantaggi in termini di ottimizzazione della gestione dei servizi e nelle economie di scala prodotte

Se le opportunità di merito rimangono, quali sono i vantaggi tangibili che la costituzione di un'azienda ancora oggi può comportare? L'impressione è che spesso questi vantaggi non siano sufficientemente evidenti e “concretizzati”, ed è forse anche per questo che rischiano sempre di prevalere altre scelte o si dà spazio alle derive di arretramento precedentemente descritte.

Una premessa è d'obbligo: i vantaggi ci sono se, come dicevamo prima, all'azienda viene conferito un volume di servizi sufficientemente adeguato, la cui dimensione quantitativa non è facilmente definibile stante la variabilità delle situazioni territoriali, e se le **aziende non vengono concepite come semplice “aggiunta” del sistema ma sempre più interpretate come opportunità di razionalizzare, riordinare ciò che già c'è ed eliminare le ridondanze e le sovrapposizioni nel sistema**. Nella situazione attuale, per fare un esempio, se ci venisse detto che una delle nostre aziende deve occuparsi anche del tema "casa", non struttureremmo - come avremmo fatto invece in passato - un'unità organizzativa ad hoc, un ufficio nuovo con personale aggiuntivo, ma valorizzeremmo al massimo il personale che c'è già e che nel

territorio si occupa di questa materia, centralizzando le procedure di “back office” e di fatto producendo economie. In passato questo non è avvenuto spesso perché eravamo in una fase storica diversa, dove la questione principale era strutturare gestioni di servizi, fino a quel momento in delega, e una fase sostanzialmente incrementale grazie alle risorse del FNPS. Oggi lo scenario è diverso, non si tratta più di sviluppare e implementare il sistema, ma di riordinarlo e la gestione associata tra comuni e una forma gestionale come l’azienda, possono consentire di farlo.

Fatta questa premessa, i vantaggi, che abbiamo visto concretizzarsi in questi anni, a partire dalle esperienze delle aziende lombarde aderenti al NeASS, possono essere sinteticamente espresse nei seguenti punti:

- razionalizzazione dei servizi e dei processi che consente, come dicevamo, la riduzione di ridondanze e duplicazioni
- omogeneizzazione delle prestazioni e, di conseguenza, dei relativi costi, superando quelle differenziazioni ingiustificate (es. stesse cooperative, stesse prestazioni, costi diversi per diversi comuni)
- gestione di alcune azioni (appalti, accreditamenti...) dentro una logica di sistema e programmatica
- incremento dei volumi di servizio gestiti, con la conseguente produzione di economie per i comuni, e a vantaggio anche degli stessi soggetti gestori del privato sociale
- semplificazione dei processi
- miglioramento nella gestione delle relazioni tra più attori, riducendo le interlocuzioni e mettendo a disposizione riferimenti unici
- possibilità di investimento in innovazione tecnologica che i comuni, da soli difficilmente sarebbero in grado di sostenere

Per fare un esempio concreto, che possa spiegare chiaramente i punti sopra citati, basta riferirsi a quanto succede, ed è successo, in tutti i casi in cui l’Azienda assume la gestione amministrativa di una serie di servizi (sad, adm, adh, assistenza scolastica...). Ad esempio in diverse realtà succedeva che il servizio di assistenza domiciliare venisse gestito in autonomia dai comuni, facendo ciascuno il proprio appalto (con costi amministrativi replicati per ciascun comune) e che si assegnasse poi il servizio (un servizio decisamente standardizzato e strutturato) magari alla stessa cooperativa con prezzi differenti.

L’assunzione da parte dell’azienda della gestione della funzione amministrativa ha di fatto consentito di:

1. fare un unico appalto, riducendo i costi amministrativi poiché la stessa procedura si realizza usando una persona, per giunta già in organico all’azienda;
2. inserire l’affidamento del servizio all’interno del discorso dell’accreditamento, che consente quindi una riflessione con i gestori sulla caratteristica delle prestazioni e sulla loro qualificazione e dunque un’omogeneizzazione di ciò che viene offerto sul territorio;
3. indurre un ragionamento sui costi che consente una definizione corretta e soprattutto omogenea nel prezzo di acquisto;
4. svincolare l’assistente sociale comunale da compiti burocratico-amministrativi, che tolgono tempo alla professione e alla gestione del caso (accoglimento della domanda, sua valutazione, progettazione dell’intervento, monitoraggio del caso);

5. creare innovazione mediante l'adozione di sistemi informatizzati per la registrazione delle anagrafiche dell'utenza in carico, della relativa documentazione ottica e talvolta anche delle prestazioni erogate, favorendo così l'integrazione sulle informazioni sul caso nonché la semplificazione delle procedure di lavoro, la presenza di storicità nella documentazione e soprattutto la trasferibilità delle informazioni;

6. facilitare l'interlocuzione con le cooperative gestrici del servizio, che hanno un riferimento unico per un'area territoriale più ampia. Riferimento che per altro non dialoga solo sulle questioni squisitamente economiche ma anche tecnico-professionali, all'interno di un quadro di riferimenti di sistema.

Unitamente a questo, se poi si pensa a servizi che le aziende acquisiscono e gestiscono direttamente per conto dei Comuni, ci sono vantaggi concreti nella possibilità di realizzare azioni che gli EE.LL., con i vincoli attuali, non sarebbero più in grado di sostenere, come ad esempio le formazioni, le supervisioni e consulenza legale agli operatori dei servizi tutela minori. E farlo con economie di scala, perché non c'è più un supervisore per 6 operatori ma lo stesso supervisore, realizza l'intervento per 10-15 operatori, allo stesso costo.

Infine non dimentichiamo i vantaggi riferiti agli operatori: le aziende sono luoghi che aggregano gruppi di *professional* simili (assistenti sociali, psicologi, educatori...) che possono favorire, grazie all'appartenenza ad una comunità professionale all'interno di una stessa organizzazione, il confronto di pratiche e la crescita professionale stessa.