

L'Azienda Speciale: una forma di gestione associata dei servizi alla persona

Daniela Gatti e Paolo Rossi

Le forme di gestione associata sono uno strumento che consente agli Enti Locali una gestione unitaria dei servizi sociali e sociosanitari, all'interno di uno specifico territorio caratterizzato da elementi di continuità o omogeneità a livello geografico, economico o sociale. Si tratta dunque di una modalità per ridurre la frammentazione dei Comuni e la conseguente parcellizzazione dei servizi, così da garantire ai cittadini una diffusione equa e omogenea dell'offerta. In questa Rivista, Gian Piero Colombo ha recentemente descritto in modo puntuale le diverse forme organizzative di gestione associata possibili¹, tra le quali gli Enti Locali possono orientarsi. In questo contributo vogliamo invece concentrare l'attenzione su una forma specifica di gestione associata, l'Azienda Speciale, andandone a delineare caratteristiche, criticità e prospettive.

L'Azienda speciale: i caratteri distintivi

Le Aziende Speciali, come previsto dal Testo Unico per l'Ordinamento degli Enti Locali, sono «enti strumentali dell'ente locale, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto» (Art.114, Dlgs. 267/00). Tre sono le principali caratteristiche sancite a livello normativo:

- **è dotata di personalità giuridica:** nella sua natura di ente pubblico economico, l'Azienda Speciale è iscritta al registro delle imprese, è assoggettata al regime fiscale e alla disciplina di diritto privato per quanto attiene all'impresa e ai rapporti di lavoro dei dipendenti, e gode di autonomia patrimoniale rispetto all'ente di appartenenza;
- **è ente strumentale dell'ente locale:** L'Azienda e le sue attività devono essere orientate al medesimo scopo dell'ente locale o degli enti istituenti, vale a dire il benessere e lo sviluppo della collettività locale. Pur nella sua accentuata autonomia appena descritta, l'Azienda speciale mantiene dunque un forte carattere pubblico in termini di natura e di fini sociali;
- **gode di autonomia imprenditoriale:** l'autonomia dell'Azienda Speciale è estesa a ricomprendere tutto quanto non spetti espressamente all'Ente locale (c. 6 e 8, art. 114, D.Lgs. 267/2000). Ad essa è imposto l'obbligo dell'osservanza del criterio di economicità, oltre che di efficacia e di efficienza, e del pareggio di bilancio. È tuttavia necessario tener presente come l'Azienda speciale resti comunque soggetta al diritto pubblico e la negoziazione privatistica che la riguarda è regolata da procedure di diritto pubblico, da atti amministrativi e deliberazioni che esprimano la volontà degli Enti Locali da cui è istituita.

È infine opportuno precisare come la normativa contempli due forme di Azienda Speciale, differenziate essenzialmente in ragione delle norme relative a nomina e comportamento della compagine sociale: l'Azienda speciale monocomunale, che prevede un unico Ente Locale costituente, e quella consortile, che prevede la partecipazione di più Comuni in forma associativa.

Appare evidente, già da questi brevi cenni, come l'Azienda Speciale riassume in sé elementi propri delle aziende private a prassi e istituti a carattere pubblico. Nei prossimi paragrafi proveremo a illustrare come questo carattere ibrido dell'Azienda porti con sé, come ogni meticcio, forti tratti di innovazione e flessibilità, pur nella necessità di presidiare eventuali contraddizioni o sovrapposizioni di ruoli e funzioni.

Assetto istituzionale, democraticità e governance

¹ G.P. Colombo, *La gestione associata dei servizi sociali: se, quando e come*, in «Welfare Oggi», n. 5/2011

Nel corso degli ultimi due decenni, il sistema del *welfare* ha visto notevoli cambiamenti che hanno modificato la gestione dei servizi sociali. In particolare i nuovi modelli di *welfare mix*² e di sussidiarietà orizzontale, con l'erogazione di servizi da parte sia di soggetti pubblici che privati, pongono la questione della democraticità e del controllo. Come è possibile per l'Ente pubblico mantenere il controllo e contemporaneamente garantire il diritto di cittadinanza democratica, laddove è portato ad esternalizzare i servizi, allocandone l'organizzazione ed erogazione presso un soggetto privato³?

Da questo punto di vista, le Aziende Speciali rappresentano una formula organizzativa che consente un equilibrio tra la flessibilità gestionale ed operativa tipica dell'ente privato e la necessità di democraticità nella definizione degli indirizzi strategici che un Ente pubblico deve perseguire. Il meccanismo di *governance* prevede infatti che il ruolo di indirizzo e controllo politico-amministrativo sia in capo al Sindaco nelle Aziende Speciali monocomunali e in capo all'Assemblea⁴ nelle Aziende consorziali. A tali organi è anche affidata l'elezione del Consiglio di Amministrazione. Appare pertanto evidente come il potere venga esercitato da rappresentanti politici, democraticamente eletti dai cittadini dei Comuni soci, senza la presenza di organismi politici rappresentativi di secondo livello.

Complessità, pianificazione e innovazione

La crescente complessità organizzativa nel sistema di welfare ha richiesto, in particolare ai Comuni di piccole e medie dimensioni⁵, l'individuazione di nuove strategie gestionali nella pianificazione e gestione dei servizi, così da far fronte alle sempre più stringenti limitazioni economiche, alla frammentazione dei soggetti gestori e alla necessità di specializzazione dei servizi. Ciò vale in particolar modo per le Aziende Consorziali, nate in molti casi a partire da due esigenze principali: da un lato, la gestione di servizi a carattere territoriale e ad alta complessità e, dall'altro, la gestione dei Fondi per le Politiche Sociali e, più in generale, del Piano di Zona.

In merito alla prima ragione, si può dire che le Aziende Speciali hanno spesso portato ad un potenziamento complessivo dell'offerta di servizi, per effetto della condivisione di servizi tra i Comuni membri. Le Aziende Speciali possono infatti farsi gestrici di: servizi complessi che fanno fronte ad ampi bacini di utenza potenziale (ad es. Comunità Alloggio, Tutela Minori), servizi a forte valenza territoriale in collaborazione con altri enti (ad es. il servizio di inserimento lavorativo o gli interventi domiciliari), servizi e progetti innovativi (ad es. interventi sull'immigrazione, servizi psico-pedagogici, servizi per patologie specifiche); servizi che richiedono continuità territoriale e specializzazione (ad es. servizio sociale professionale).

La flessibilità operativa e l'utilizzo di logiche di economia di scala permettono di garantire ai cittadini una diffusione omogenea dei servizi a livello territoriale, ai Comuni di offrire servizi in modo continuativo e con personale competente; agli operatori di stabilizzare o comunque migliorare i contratti di lavoro.

È però opportuno presidiare con cura questa funzione di "contenitore" svolta dall'Azienda speciale, al fine di evitare che la logica strumentale si trasformi in mera supplenza dell'Ente Locale. Per non limitare le potenzialità esistenti, non è sufficiente che gli Enti locali percepiscano l'Azienda solo come un'opportunità di delega dei propri compiti: si tratta invece di un sistema in cui investire, per promuovere il sistema di welfare e valorizzarne le potenzialità del territorio.

Proprio in questa logica si pone il tema della gestione del Piano di Zona. Le Aziende speciali possono essere coinvolte almeno su due piani a livello organizzativo: in base agli accordi stipulati tra i Comuni, possono essere chiamate a gestire, in qualità di nuovo soggetto giuridico, le attività svolte in forma associata, assumendo la specifica funzione organizzativa di gestore dell'Ufficio di Piano; inoltre le Aziende Speciali possono essere incaricati dell'erogazione di alcuni servizi ed attività previsti dal Piano di Zona. Come mostra la figura 1, nelle aree evidenziate in verde, il ruolo svolto dall'Azienda Speciale può dunque interessare le funzioni sia gestionali sia di erogazione. È opportuno sottolineare che, in entrambi i casi, l'Azienda può

2 Fazzi L., *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Milano, FrancoAngeli, 1998.

3 Si vedano le problematiche evidenziate da Colin Crouch, *Postdemocrazia*, 4. Sagittari Laterza (2004), Roma Bari, Laterza.

4 L'Assemblea Consortile è composta dal sindaco di ciascun Comune oppure da suoi delegati.

5 In Italia vi sono 5.683 Comuni con meno di 5.000 abitanti, dove abitano oltre 10 milioni di persone (Fonte: elaborazione Ancitel su dati Istat 2012).

partecipare alle attività di programmazione zonale con gli organi istituzionali (Comuni, ASL) e altri soggetti operanti nel settore dei servizi alla persona nel territorio, per definire priorità e linee di azione del Piano di Zona. Nell'ottica delle dinamiche di *governance* dei servizi sociali, le Aziende Speciali rivestono pertanto una duplice funzione: da un lato, possono assumere il ruolo di soggetti gestori e/o erogatori nel quadro del Piano di Zona e, dall'altro, possono partecipare alle dinamiche di progettazione delle medesime attività. Se è indubbiamente da escludere che l'Azienda possa essere soggetto titolare della pianificazione dei servizi, di competenza degli Enti Locali, l'intreccio di ruoli e funzioni può tuttavia portare al rischio di conflitti di interessi e oscillazioni all'interno dei mandati istituzionali: risulta evidentemente cruciale adottare criteri di trasparenza e chiarezza nelle relazioni intercorrenti tra titolarità politico-istituzionale della programmazione, supporto tecnico alla stessa e funzione di gestione e di produzione/erogazione di interventi e servizi.

Radicalamento territoriale e polimorfismo organizzativo

Se si analizzano più Aziende speciali, si rimarrà colpiti dalle loro diversità, in termini di quantità e tipologia di servizi offerti, professionalità utilizzate e soluzioni organizzative. Tale plasticità ha permesso alle Aziende di accogliere bisogni e caratteristiche del territorio di riferimento e di mettere in campo risposte efficaci e spesso innovative per la gestione ed erogazione dei servizi. Il radicalamento territoriale può consentire di evitare sovrapposizioni o ridondanze, valorizzare le esperienze esistenti, migliorare o estendere i servizi in una logica di omogeneità ed equità territoriale, far convergere energie e risorse per l'individuazione di nuove risposte a bisogni emergenti.

La mancanza di indicazioni normative, l'adesione al territorio e l'autonomia imprenditoriale hanno permesso alle Aziende Speciali un forte polimorfismo organizzativo. Una ricerca effettuata nel 2010 presso oltre 20 Aziende Speciali lombarde aderenti al network NeASS⁶, ha mostrato come tali Aziende si differenzino, sul piano organizzativo, primariamente per le modalità di gestione dei servizi e del personale. Ragionando a partire dai fattori diversificanti, la gestione dei servizi vede ai due opposti le seguenti soluzioni: da un lato la produzione interna dei servizi, attraverso strutture e personale proprio; dall'altro l'appalto dei servizi a soggetti del privato sociale, delegando all'esterno l'erogazione dei servizi. Le soluzioni scelte si collegano alle modalità di gestione del personale, che può essere numeroso e prevalentemente a carattere dipendente, oppure caratterizzato da maggiore flessibilità, con contratti a progetto o collaborazioni professionali. L'intreccio di queste soluzioni gestionali, sintetizzato nello schema raffigurato in figura 2, consente di definire dei modelli descrittivi delle diverse tipologie di aziende. Partendo dal quadrante in basso a sinistra, troviamo quelle che possono essere definite "organizzazioni produttive integrate", in quanto si tratta di Aziende che ricorrono prevalentemente a personale dipendente e producono internamente la maggior parte dei servizi che offrono agli utenti. A questo modello si contrappone quello delle cosiddette "organizzazioni di programmazione e coordinamento", che si trova nel quadrante in alto a destra dello schema. Queste organizzazioni hanno ridotto al minimo la propria dimensione strutturale, sia nella produzione dei servizi (che vengono prevalentemente esternalizzati), sia nella gestione del personale (rispetto al quale si fanno scelte che prediligono la flessibilità contrattuale). Tali Aziende svolgono quindi un ruolo di coordinamento dei servizi, la cui erogazione è demandata all'esterno, e partecipano alle attività di programmazione dei servizi sociali (spesso essendo direttamente deputate alla gestione dell'Ufficio di Piano di Zona). A questi due modelli, che per molti versi rappresentano due poli opposti in termini gestionali, si affiancano le "organizzazioni produttive a geometria variabile" e le "organizzazioni di coordinamento con strutture specializzate". Le prime sono essenzialmente organizzazioni che, pur mantenendo al proprio interno la produzione dei servizi, optano per soluzioni orientate alla flessibilità nella gestione del personale. Le "organizzazioni di coordinamento con strutture specializzate" sono invece quelle Aziende che, pur delegando all'esterno la maggior parte dei servizi che offrono all'utenza, mantengono e gestiscono direttamente alcune strutture specializzate (case di riposo, centri diurni ecc.).

⁶ Gatti D., Rossi P. (a cura di) (2010), *Esperienze di welfare locale. Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Parlando di Azienda Speciale, non è dunque possibile definire un'unica tipologia di organizzazione: sta agli enti promotori dell'Azienda e ai suoi dirigenti individuare modalità e soluzioni coerenti e rispondenti alle specifiche necessità del territorio.

Conclusioni

Come brevemente mostrato, le Aziende Speciali si presentano come una formula organizzativa duttile e per diverse caratteristiche innovativa, la cui identità va ricercata nel contesto di riferimento. Le Aziende Speciali, configurandosi come soggetto nuovo, vengono a costituire un nodo nella rete delle relazioni tra pubblico e privato, che può modificarne e forse rivitalizzarne geometrie e baricentri. In quest'ottica, occorre domandarsi se parlare di Aziende di servizi alla persona significhi solo promuovere strumento per l'erogazione dei servizi sociali, oppure promuovere un sistema di *welfare* locale. Periodi di crisi e contrazione di risorse come quelli che stiamo vivendo, possono far correre il rischio di costituire un nuovo soggetto cui delegare i compiti locali in una mera logica di risparmio economico e snellezza organizzativa, reiterando tuttavia logiche gestionali e paradigmi operativi esistenti. Riteniamo invece che l'Azienda speciale trovi la sua ragione proprio nell'essere un connettore, a cavallo tra pubblico e privato, capace di innovare le modalità di governo dei servizi e alimentare la cultura sociale nel territorio, affrontando, in collaborazione con tutti gli attori in campo, i complessi i mutamenti in corso.

Daniela Gatti, è consulente e formatrice sui temi della qualità dei servizi alla persona e della valutazione sociale; si occupa inoltre da dieci anni di rendicontazione sociale e ambientale. È socia della cooperativa Pares.

Paolo Rossi, è docente di Organizzazione dei Servizi Sociali presso il Corso di Laurea in Servizio Sociale della Facoltà di Sociologia dell'Università di Milano Bicocca. Collabora con Pares dove svolge attività di ricerca sui temi della comunicazione organizzativa e della rendicontazione sociale.

Bibliografia

- A.A.V.V., *Aziende speciali per i servizi alla persona: i casi di Bolzano e Mantova*, in «Autonomie locali e servizi sociali», n. 3, 2003.
- Bagnasco A., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Battistella A., *Gestione associata: problema politico o tecnico?*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 2, 2007.
- Battistella A., De Ambrogio U., Ranci Ortigosa E., *Il Piano di Zona*, Carocci, Roma, 2004.
- Bobbio L. "Governance multilivello e democrazia", *La Rivista delle Politiche Sociali*, n° 2, 2005.
- Crouch C. *Postdemocrazia*, Bari-Roma, Laterza, 2003.
- Donati P. (a cura di), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, «Sociologia e Politiche Sociali», X, 1, 2007
- Fazzi L., *Il welfare mix in Italia: primi passi*, Milano, FrancoAngeli, 1998.
- Ferrante M. e Zan S., *Il fenomeno organizzativo*, Carocci, Roma, 1998.
- Gaffuri E., *Welfare locale: il caso del Consorzio Lodigiano*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 11, 2008.
- Gatti D., Rossi P. (a cura di) (2010), *Esperienze di welfare locale. Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
- Gori C. (a cura di) (2004), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della Legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci.
- Gori C. (a cura di) (2005), *Politiche sociali di centro-destra*, Roma, Carocci.
- Hjern B., Porter D.O. (1981), "Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis", *Organization Studies*, 2/3, 211-227 (trad.it. *Le strutture di implementazione: una nuova unità di analisi amministrativa*, in Zan 1994).
- ISTAT, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, anno 2005*, 2008, www.istat.it.
- Longo F. (2004), "Aziende sociali comunali: rischi e benefici", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1.

- Longo F., *I sistemi di governance allargati*, in Borghonovi E., Fattore G. e Longo F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, Egea, 2008.
- Manoukian Olivetti F., *Enti pubblici e privato sociale: collaborazioni, competizioni ed esternalizzazioni*, in «Spunti», n. 1, 1999.
- Mazzoli G., *Nodi critici nella cooperazione tra pubblico e privato sociale*, in «Spunti», n. 1, 1999.
- Mele V. (2008), "New Public Management e il passaggio da government a governance", in Borghonovi E., Fattore G., Longo F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, Egea.
- Osborne D. e Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading Mass, Addison Wesley, 1992.
- Pesaresi F., *La gestione associata dei servizi sociali*, in «Appunti sulle politiche sociali», n. 3, 2006.
- Ponti A., Chiesa M. (2010), "Natura giuridica delle Aziende Speciali", in Gatti D., Rossi P. (a cura di), *Esperienze di welfare locale. Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli. Provincia di Milano
- Provincia di Milano, *Linee guida per la gestione associata di interventi e servizi sociali*, Milano, 2008.
- Ranci C., *Oltre il welfare state*, il Mulino, Bologna, 1999.
- Rizzoni S., *La gestione dei servizi pubblici: da aziende speciali a società in house. Le Multiutility Socioeconomiche raccontate nel percorso di trasformazione dalle municipalizzate alle holding*, Milano, FrancoAngeli, 2007.
- Rossi G. e Boccaccin L., *Forme di gestione associata nei servizi alla persona*, Guerini e Associati, Milano, 2009.
- Scott W.R., *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Vitale T. (2009), "La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata", in Costa G. (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Bruno Mondadori.

Figura 1: Struttura “tipo” della governance in un Piano di Zona

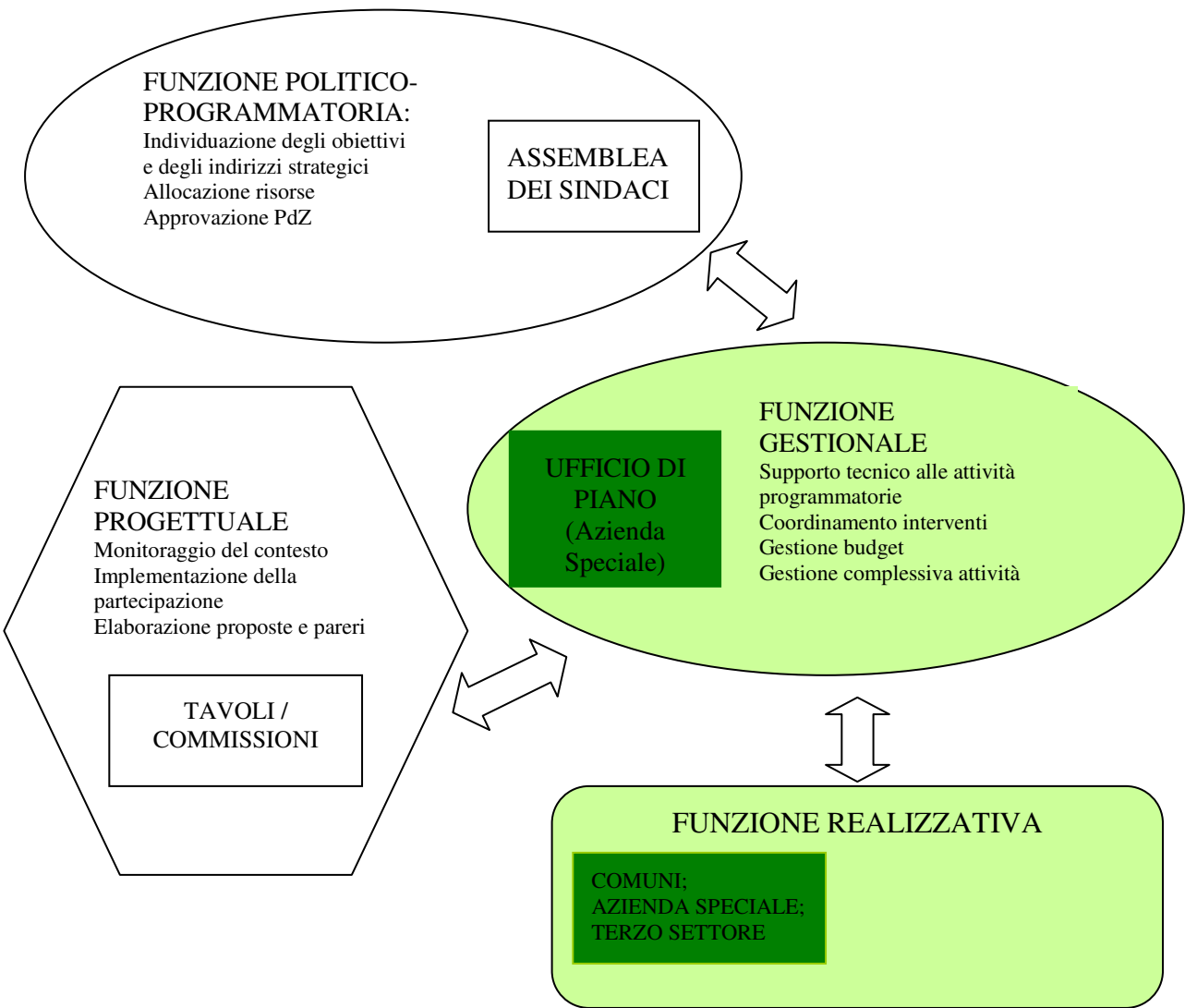


Figura 2: Aziende Speciali rispetto alle modalità di erogazione dei servizi e alla gestione del personale.

