

Alessandro Battistella, Istituto per la ricerca sociale (IRS), Milano

L'azienda sociale consortile per la gestione di politiche sociali integrate: alcune domande

In molti Comuni ci si trova a discutere, riflettere e decidere sulla forma di gestione più adeguata dei servizi sociali. L'articolo pone alcune domande per le scelte organizzative che si devono assumere; frequentemente, il dibattito politico si orienta velocemente verso una determinata forma di gestione, senza che sia attuata una articolata riflessione sul significato di una determinata scelta e delle sue conseguenze in termini operativi

In campo sociale si è sempre più chiamati ad adottare logiche di intervento flessibili e mirate, in grado di rendere al massimo produttive le risorse disponibili e di dare risposte rapide a bisogni in continua evoluzione dei cittadini. I Comuni, come noto, sono stati chiamati dalla legge 328 a ricoprire un ruolo di governo del sistema dei servizi sociali, e ad esercitare una funzione di garanzia e di indirizzo complessivo delle politiche sociali, assumendo direttamente un ruolo di coordinamento delle risorse offerte dai diversi attori sociali presenti sul territorio; questa nuova dimensione sociale dei Comuni delineata dalla legge quadro ha spinto molti enti locali a riappropriarsi di competenze sociali delegate ad altri soggetti, Asl o privato sociale, intraprendendo una ampia riflessione sulle forme di gestione da utilizzare per assolvere ai nuovi compiti istituzionali. La legge 328, inoltre, introducendo la programmazione integrata dei servizi sociali all'interno del Piano di Zona e dell'Accordo di Programma, con la previsione di ambiti territoriali di programmazione più estesi e con un allargamento dei soggetti chiamati a definire le politiche sociali, ha rinforzato la necessità di una riflessione sulla opportunità di ricorrere a forme organizzative in grado di unificare la gestione dei servizi all'interno di una pluralità di Comuni, quali i Consorzi o le Aziende Sociali Consortili.

Questo articolo intende approfondire alcuni aspetti relativi alla fase della decisione politica sulla introduzione di una azienda Sociale in un territorio composto da più Comuni. Si tratta di un momento essenziale dal punto di vista organizzativo, poichè è proprio nella prima fase del dibattito sulla architettura generale del welfare locale che si mettono le basi per una corretta e produttiva gestione comune dei servizi sociosanitari di un territorio. La scelta di impostare la riflessione partendo da alcune domande ritenute essenziali per le scelte organizzative che si devono assumere nasce dalla constatazione empirica che, molto frequentemente, il dibattito politico si orienta velocemente verso una determinata forma di gestione, senza che sia attuata una articolata riflessione sul significato di una determinata scelta e delle sue conseguenze in termini operativi.

“L'Azienda è la forma organizzativa migliore per gestire i servizi integrati?”

E' molto frequente, nell'approccio al problema della gestione integrata dei servizi successiva alla stesura del Piano di Zona, che si parta dalla decisione di aziendalizzare i servizi nella convinzione di eliminare gli sprechi e di recuperare risorse, il tutto indipendentemente dalla analisi del contesto e delle effettive possibilità di un intervento in questo senso. L'idea che un cambiamento organizzativo, solitamente l'introduzione di una azienda sociale, sia di per sé in grado di assicurare una migliore efficienza nella erogazione dei servizi è molto comune; essa è probabilmente indotta dalla consapevolezza che le modalità di gestione dei servizi sociali adottate dai Comuni sono spesso perfettibili e che gli sprechi esistono e sono difficilmente contenibili senza fondamentali interventi nella gestione complessiva del sistema.

Il fatto che frequentemente sia opportuno modificare integralmente le modalità di gestione dei servizi, tuttavia, non significa necessariamente che si possa sempre e comunque ricorrere ad una determinata forma di gestione per la soluzione del problema. Volendo affrontare il tema delle modalità organizzative dei servizi sociali di un territorio, invece, è essenziale considerare che la introduzione di una nuova forma di gestione deve essere innanzitutto compatibile e coerente con la realtà territoriale e con le scelte di programmazione integrata operate con il Piano di Zona.

Non esiste una forma di gestione ottimale in assoluto: solo la analisi della situazione di ogni territorio può suggerire agli amministratori le scelte più opportune a livello organizzativo per la gestione dei servizi. In questo senso è essenziale che i Comuni, singoli o associati, prima di assumere decisioni in merito alla ridefinizione complessiva del sistema di welfare locale, approfondiscano alcune variabili essenziali.

Per individuare una forma di gestione in grado di raccogliere un sufficiente consenso politico sul territorio e, contemporaneamente, di assicurare una sostenibilità economica delle politiche sociali programmate, è importante considerare una molteplicità di aspetti, tra loro strettamente connessi.

In “APPUNTI sulle politiche sociali, n. 1/2005

Esistono almeno quattro filoni di analisi necessari per prendere una decisione consapevole sulla possibile introduzione di una Azienda Sociale integrata; volendo dar loro un nome che richiami le domande cui danno risposta potremmo dire che è preventivamente necessario considerare:

- le dimensioni (come siamo);
- le necessità (che servizi ci servono);
- la storia (come abbiamo agito sinora);
- le strategie (cosa vorremmo fare).

Per rispondere a queste domande è necessaria una analisi di alcuni elementi significativi relativi sia alla storia dei servizi, al progresso, che alle decisioni sul futuro, le strategie.

“Come siamo?” - L’analisi dimensionale degli enti promotori

Considerare le dimensioni dei soggetti orientati a costituire una Azienda sociale significa di fatto rispondere ad una prima domanda: “come siamo?”. Per fare ciò è necessario analizzare almeno due elementi significativi:

- le dimensioni dei Comuni
- la loro capacità finanziaria

Si tratta di elementi in grado di evidenziare se ed in che misura esistano le condizioni per orientarsi verso una o l’altra delle possibili forme di gestione dei servizi integrati. Parlando di organizzazione integrata dei servizi è necessario considerare innanzitutto la tipologia dei comuni associati, le loro dimensioni, la quantità di utenti potenziali, la capacità finanziaria che sono in grado di esprimere. Alcune soluzioni organizzative necessitano per loro natura di dimensioni finanziarie e di capacità gestionali non sempre possibili: l’azienda sociale, la forma che in questo periodo raccoglie in assoluto più consensi, è una di queste.

Quando ci si orienta verso la creazione di una Azienda Sociale l’elemento dimensionale è essenziale perché la convenienza a centralizzare le funzioni di erogazione dei servizi sociali di un territorio in un unico soggetto gestore dipende strettamente dalla organizzazione interna del soggetto stesso, e quest’ultima dipende direttamente dalle sue dimensioni. Ogni struttura, del resto, presenta costi incompressibili che devono essere coerenti con il tipo di attività svolta: una SpA per gestire servizi sociali residuali e di scarso controvalore sarebbe probabilmente antieconomica, non per il fatto di essere una società per azioni, ma per il fatto di non avere abbastanza attività da svolgere.

La scelta di una particolare forma di gestione deve, dunque, inizialmente discendere dalla analisi di una molteplicità di aspetti riferiti alle dimensioni demografiche del territorio di riferimento, intese sia come quantità complessiva di abitanti serviti sia come composizione della popolazione. Poiché i servizi sociosanitari si rivolgono sostanzialmente a determinate tipologie di utenti, nella valutazione del dimensionamento aziendale è opportuno considerare i dati riferiti alle popolazioni obiettivo, nonché considerare i trend di crescita o di decremento nella richiesta di servizi; il dato sulla popolazione complessiva rappresenta solo l’informazione di partenza per valutare se la Azienda che si vuole costituire possa o meno contare su un bacino di riferimento sufficientemente ampio, in linea teorica di almeno 100.000 abitanti.

Il dimensionamento delle strutture di offerta dipende anche dal finanziamento di cui potranno disporre: questo elemento richiama da un lato il problema della omogeneità delle politiche sociali di un territorio e dall’altro il problema del numero e del tipo di servizi affidati alla Azienda dagli enti proprietari o potenzialmente erogabili ad altri soggetti acquirenti, elementi su cui ci soffermeremo più avanti.

La creazione di una Azienda di Servizi deve necessariamente sottostare ad alcune regole organizzative e finanziarie. Le esperienze sino ad ora svolte hanno permesso di stimare in circa 10 milioni di euro il fatturato annuo su cui l’Azienda dovrebbe poter contare. Evidentemente non è sempre possibile costituire aziende che possano arrivare ad una tale dimensione, tuttavia, nel caso l’Azienda di un territorio dovesse collocarsi particolarmente al di sotto questo valore, potrebbero subentrare difficoltà ad assorbire ed annullare il fisiologico aumento dei costi di gestione dei servizi sociali derivato dalla introduzione di un management aziendale e da probabili investimenti strutturali.

Nel proporre l’introduzione di azienda sociale è dunque necessario considerare l’entità degli investimenti strutturali iniziali, si pensi per esempio alla necessità di trovare ed arredare una sede, oltre che ai costi del management aziendale: a conti fatti una Azienda sociale, nonostante questi investimenti necessari, è in grado di ottimizzare la gestione riducendo i costi complessivi dei servizi, ma perché questo avvenga è necessario che sia adeguatamente finanziata e che abbia una dimensione coerente con la propria struttura organizzativa.

“Che servizi servono?” - Analisi delle necessità del territorio

Seconda domanda, essenziale per valutare se abbia o meno senso puntare su una determinata forma organizzativa è “di quali servizi c’è necessità sul nostro territorio?”.

I territori sono tra loro diversi, esprimono bisogni e richieste che spaziano in ambiti distinti, vengono da storie di servizi spesso molto diversificate: questo significa che l’integrazione tra servizi di diversi comuni non significa semplicemente sommare prestazioni, ma cercare nuove modalità di intervento che consentano un contenimento dei costi ed il rispetto, per quanto possibile, delle specificità di ogni territorio. Analizzare il bisogno diviene allora non una semplice operazione quantitativa, ma un’attività di analisi che deve coinvolgere sia i decisori politici che i tecnici, aprendo il confronto con i cittadini e gli utenti, e/o con i loro rappresentanti.

Definire il quadro del bisogno di servizi sociali del territorio è un passo essenziale per comprendere in che misura le decisioni di un Piano di Zona possano essere portate avanti da un soggetto gestore unico: differenze troppo significative nel livello di servizi da erogare, così come differenziazioni marcate nella composizione della popolazione delle diverse zone, per esempio, potrebbero comportare difficoltà nella gestione dei servizi da parte della Azienda sociale integrata, oppure una difficoltosa imputazione delle spese di gestione, rendendo essenziale prevedere fin da subito strumenti di garanzia delle posizioni degli enti proprietari.

Anche in questo caso è del tutto preferibile conoscere il quadro di insieme della domanda di servizi prima di decidere per una o l’altra forma di gestione, non assumendo per principio che la costituzione di una Azienda sociale sia comunque la risposta ottimale al crescente livello di complessità del bisogno ed alla necessità di coordinamento territoriale dei servizi.

“Come abbiamo agito sinora?” - La storia dei servizi dei territori integrati

Affrontare il problema della costituzione di una Azienda Sociale rende necessario riflettere sulla necessità di coerenza tra questa forma di gestione e il contesto territoriale di riferimento. Diversi elementi incidono sulle possibilità di successo della introduzione di una Azienda Sociale per la gestione integrata dei servizi, e una analisi della storia delle tradizioni sociali e delle relazioni degli enti locali tra loro e con le altre istituzioni è essenziale per poter comprendere se tale opzione organizzativa sia effettivamente percorribile e a che condizioni.

Un primo elemento essenziale da considerare è la composizione territoriale: si pensi, ad esempio, quanto possa pesare la presenza di un grande Comune capofila all’interno di una pluralità di comuni piccoli o piccolissimi, quanto questo fatto possa incidere sulla disponibilità dei piccoli centri ad aderire ad iniziative che potrebbero facilmente sfuggire al loro controllo. Si pensi, per contro, a quanto facilmente un grande comune finisca nel tempo per svolgere una funzione di guida per i comuni limitrofi, divenendo punto di riferimento culturale per i decisori politici a livello di definizione di politiche sociali, e svolgendo la funzione di punto di riferimento, e qualche volta anche di erogazione di prestazioni, per i cittadini. La presenza di Comuni di dimensioni sostanzialmente omogenee in una Zona, invece, se rende più improbabile l’esistenza di un problema di dipendenza, amplifica per contro il rischio di relazioni competitive tra i diversi enti locali.

La storia delle relazioni tra i Comuni di un territorio rappresenta, da questo punto di vista, un elemento particolarmente significativo, perché consolidate relazioni positive sono in grado di stemperare tensioni e di creare alleanze per la gestione effettivamente integrata dei servizi, anche laddove le diverse dimensioni demografiche sconsiglierebbero il ricorso a forme di gestione accentrate in un unico soggetto. Per contro, difficoltà relazionali pregresse potrebbero impedire l’introduzione di un soggetto gestore unico dei servizi sociali anche in condizioni ottimali dal punto di vista territoriale. In realtà non è infrequente il caso di Aziende nate per l’accordo di amministratori di diversi comuni legati da conoscenza e rispetto reciproci, anche al di là di schieramenti politici o di coerenze dimensionali; tutto questo è facilmente spiegabile considerato che costituire una Azienda Sociale è una operazione che comporta forti vincoli fiduciari, poiché i Comuni, di fatto, finiscono per divenire soci di una impresa, condividendone rischi e costi.

Tra gli ulteriori elementi di cui tener conto nel dibattito sulla opportunità di costituire una Azienda Sociale cui affidare i servizi sociali di zona, emerge per importanza un ulteriore aspetto: la presenza e significatività del terzo settore come ente gestore di servizi sociali. Modifiche significative nella gestione dei servizi comportano forti ripercussioni nelle relazioni sociali tra enti pubblici e soggetti nonprofit di un territorio. Il rischio di smantellamento di servizi storici, il timore che investimenti imprenditoriali fatti dai soggetti del privato sociale gestori dei servizi divengano improduttivi, l’idea che consolidate relazioni tra istituzioni e nonprofit possano essere messe in crisi dalla introduzione di nuove modalità gestionali, sono elementi che possono pesare in modo significativo sulle reazioni del terzo settore rispetto alla aziendalizzazione dei servizi sociali. Questa eventualità è più rilevante laddove i Comuni si siano lungamente appoggiati al terzo settore per offrire risposte alla collettività, anche perché in questo caso la nuova forma di gestione verrebbe ad inserirsi in una rete di relazioni

In “APPUNTI sulle politiche sociali, n. 1/2005

consolidata e rilevante finanziariamente. Nel decidere l'introduzione di una Azienda Sociale è dunque necessario considerare quali relazioni siano presenti tra enti locali e soggetti erogatori terzi, e soprattutto ipotizzare che scenari sia possibile delineare rispetto alle relazioni future.

Un ultimo elemento chiave da analizzare è la relazione dei Comuni con la Azienda Sanitaria. Le relazioni consolidate tra enti locali ed Aziende pesano in modo significativo per almeno due motivi sulla scelta di introdurre una Azienda per la gestione dei servizi sociali integrati:

- le relazioni tra Comune ed Azienda sono spesso gestite a livello personale dagli amministratori, il che comporta talvolta che alcuni di loro ottengano trattamenti più favorevoli di altri, con conseguenze a livello relazionale certo non facili da gestire, tra cui il fatto che la costituzione di un gestore unico cui delegare le relazioni con il sanitario comporterebbe come conseguenza l'abbandono delle eventuali posizioni di vantaggio;
- le relazioni tra Asl e Comuni dipendono da molte variabili, relative al tipo di bisogno espresso dalla popolazione, alla composizione demografica, alle scelte di politica sociale dei Comuni, ad aspetti logistici e territoriali: tutto questo può pesare nella scelta politica relativa alla individuazione di una nuova modalità gestionale dei servizi, quale la creazione dell'Azienda integrata.

“Cosa intendiamo fare in futuro?” - Le strategie

La decisione in merito alla introduzione di una Azienda Sociale Consortile deve tener conto delle strategie complessive relative ai servizi sociali integrati. E' evidente come un elemento essenziale da considerare sia la quantità di servizi che, a livello politico, si ipotizza di far erogare alla Azienda, così come la tipologia degli stessi. Si consideri per esempio quanto possa pesare sulla decisione di aziendalizzare i servizi sociosanitari di un territorio il prevedere o meno di affidare alla Azienda la gestione delle strutture residenziali per anziani, oppure escludere che debba occuparsi di interi settori del sociale, come i servizi per minori.

La previsione del tipo di servizi da affidare alla Azienda, peraltro, non ha ricadute solo in termini strettamente di fatturato: una Azienda Sociale chiamata ad occuparsi unicamente di una specifica tipologia di utenti avrà possibilità di creare sinergie ed economie di scala evidentemente differenti rispetto ad una Azienda delegata a gestire tutte le prestazioni sociali di un territorio. Questa considerazione, ovvia nella sua formulazione, non sempre però è in grado di convincere gli enti locali ad affidare alla costituenda azienda tutti i loro servizi: pesano su questo tipo di scelte non solo considerazioni tecniche, ma anche elementi di opportunità politica, laddove determinati servizi hanno evidenti ricadute di immagine e di creazione di consenso che ne possono scongiurare la cessione al soggetto gestore unico.

La definizione dell'ambito di intervento è un elemento essenziale per definire la connotazione della nuova forma di gestione dei servizi integrati anche dal punto di vista della tipologia di prestazioni da erogare: i bisogni sociali dei cittadini sono assai diversificati e necessitano di gradi di specializzazione molto articolati, oltre che di diversi livelli di integrazione sociosanitaria, e questi elementi giocano un ruolo decisivo nella definizione della caratterizzazione di una Azienda Sociale. Questo significa che già nel momento in cui si avvia il dibattito politico sulla opportunità di affidare la gestione integrata dei servizi ad una Azienda Sociale è necessario che gli enti coinvolti si esprimano in merito ai servizi che le vorranno affidare, fin da subito od in un secondo momento, per consentire una progettazione aziendale coerente con la mission d'impresa.

Definire chiare strategie sociali è un passaggio chiave non solo per comprendere se l'Azienda sociale possa essere una valida risposta al problema della integrazione dei servizi a livello di Piano di Zona, ma anche per dimensionare il soggetto erogatore in termini di quantità di personale e di presenza di specifiche professionalità. Da questo punto di vista l'integrazione sociale comporta un problema aggiuntivo rispetto alla programmazione del singolo ente locale: un singolo comune può decidere di costituire una Azienda per la gestione del sociale passandole gradatamente competenze sempre più estese, i Comuni associati, invece, pur potendo prevedere una gradualità nell'affidamento dei servizi alla Azienda, è opportuno che fin da subito esplicitino i limiti della operazione, i servizi in gioco, per evitare che si faccia conto su una mole di prestazioni da erogarsi nettamente diversa dal reale.

Come si può notare, le riflessioni per decidere se ed in che modo procedere ad una aziendalizzazione dei servizi sociali integrati riguardano elementi organizzativi, gestionali, di contesto, politici, finanziari, dimensionali e relazionali che, tutti uniti, definiscono lo scenario di un territorio e le possibilità di successo della introduzione di una nuova forma di gestione integrata dei servizi sociali. La decisione, quindi, deve avvenire facendo sintesi di una molteplicità di elementi, probabilmente non univoci nelle indicazioni che esprimono; questo comporta la necessità di una chiave di lettura delle informazioni acquisite, di un modello di interpretazione dei dati, che devono necessariamente essere condivisi dai diversi soggetti coinvolti.

“Perché introdurre una Azienda sociale?”

La decisione di modificare la forma di gestione dei servizi sociali di un territorio può rispondere a diverse esigenze, sia tecniche sia politiche; perché la soluzione adottata risponda alle aspettative e necessità è essenziale che la forma gestionale prescelta sia coerente con gli obiettivi effettivi dei decisori, peraltro qualche volta non perfettamente collimanti con gli obiettivi dichiarati.

Analizzando i motivi che inducono una serie di Comuni uniti da un Accordo di Programma ad aziendalizzare i servizi sociali previsti nel Piano di Zona possono essere di diverso tipo; proviamo a sintetizzarne alcuni, senza pretesa di esaustività:

- contrazione dei costi
- innalzamento della qualità organizzativa
- ricerca di omogeneità delle prestazioni
- snellimento burocratico
- moda
- immagine

Non ci pare questa la sede per una disanima accurata delle diverse motivazioni che possono indurre un territorio a scegliere di aziendalizzare i servizi sociali definiti nel Piano di Zona, qui preme solo sottolineare come in realtà la lettura delle indicazioni fornite dalle analisi sopra prospettate sia strettamente dipendente dalle motivazioni che guidano i decisori, rendendo essenziale rispondere alla domanda chiave: “perché vogliamo fare l’Azienda?”. Ci limiteremo ad un paio di esempi.

Voler costituire una Azienda Sociale Consortile con il fine di rendere più omogenei i servizi tra i diversi territori che compongono la Zona, di voler per esempio evitare che in due comuni limitrofi sia presente un livello di prestazioni assai diverso, comporterebbe il fatto di poter decidere di procedere nonostante le dimensioni complessive dell’Azienda non garantiscano un contenimento del costo dei servizi; per contro, con questa motivazione di fondo non sarebbe logico procedere nel progetto qualora i Comuni non volessero rinunciare a gestire in proprio alcuni servizi rilevanti.

Qualora, invece, la motivazione profonda che induce a costituire l’azienda dovesse essere il contenimento dei costi, le decisioni dei singoli comuni relativamente all’affidamento dei servizi da loro gestiti sarebbero rilevanti unicamente in termini economici e non di politica sociale complessiva.

Tralasciamo di affrontare il tema delle aziendalizzazioni proposte sull’onda emotiva della moda o della immagine di efficienza che si accompagna al concetto di Azienda di servizi: in questi casi ovviamente nessuna analisi potrebbe comunque smuovere posizioni precostituite e non riferite a dati tecnici.

La domanda sul perché si voglia costituire una Azienda rappresenta comunque un passaggio assai difficile da affrontare nel percorso di riorganizzazione dei servizi di un territorio, e questo per più di un motivo. E’ da considerare, innanzitutto, che la domanda sul perché fare una Azienda appare assolutamente banale, forse pretestuosa, e questo genera più insofferenza che attenzione al problema. In secondo luogo va considerato che i decisori politici, nel dover esplicitare le motivazioni che inducono a compiere una operazione rilevante come costituire un nuovo soggetto gestore dei servizi, devono rendere conto di aspirazioni ed aspettative che si sono formate e consolidate nel tempo e che poi è molto difficile abbandonare.

Il processo decisionale non è certo lineare, soprattutto nel caso di una decisionalità collettiva su tematiche complesse, motivo per cui sempre esisteranno zone d’ombra nella decisione di modificare la forma di gestione dei servizi sociali di una pluralità di comuni. Questa considerazione, tuttavia, non deve indurre a omettere una seria riflessione sulle motivazioni che inducono i diversi decisori ad istituire un organismo che li vedrà fortemente coinvolti e reciprocamente legati, accettando ovviamente che non tutti i motivi siano frutto di una analisi razionale del contesto.

“Chi comanderà?” - Il problema del controllo delle politiche aziendali

Una domanda ricorrente, anche se non sempre in modo esplicito, quando si affronta il tema della costituzione di una Azienda sociale per la gestione dei servizi sociali definiti con il Piano di Zona è “chi comanderà?”. A livello politico generalmente è forte il timore di perdere il controllo dei servizi sociali precedentemente gestiti, e questo fa nascere immediatamente il problema del controllo della Azienda.

Il timore di perdere il controllo delle strategie sociali del soggetto gestore è legittimo e serio, specialmente nel caso dei comuni più piccoli; probabilmente è utile, tuttavia, svolgere alcune riflessioni per meglio identificare la vera natura del problema.

In “APPUNTI sulle politiche sociali, n. 1/2005

Un primo elemento di cui è necessario essere consapevoli è che un unico soggetto gestore, sia esso una Azienda, un Consorzio o un comune con delega alla gestione dei servizi integrati, finirà comunque per accentrare su di sé una molteplicità di funzioni amministrative e regolative del mercato sociale precedentemente di competenza degli enti locali, modificando in modo consistente gli equilibri preesistenti. Questo, evidentemente, comporta un problema di regolamentazione della discrezionalità programmatica del soggetto gestore da parte degli enti locali, responsabili del governo complessivo del welfare locale.

Limitando alle Aziende Sociali le nostre riflessioni, possiamo rilevare che il tema del controllo del loro operato è al centro di un ampio dibattito, rinforzato dal fatto che alcune esperienze passate, in cui le Aziende Sanitarie, cui i Comuni avevano delegato la erogazione di alcuni servizi, hanno finito per assumere anche la funzione di indirizzo delle politiche sociali locali, hanno portato talvolta gli enti locali ad enfatizzare il rischio di perdere la propria capacità di incidere sulle scelte di politica sociale una volta costituito un soggetto gestore terzo. In effetti l'esperienza delle deleghe alle Aziende Sanitarie, e forse anche qualche pionieristica esperienza di aziendalizzazione dei servizi, hanno messo in evidenza i rischi connessi con la dismissione di competenze di interi settori del sociale da parte degli enti locali che abbiano abdicato al proprio ruolo di indirizzo e controllo. Nel caso della relazione con le Aziende Sanitarie si è assistito spesso ad una confusione tra il concetto di titolarità e di produzione dei servizi, come se il fatto di erogare prestazioni sociosanitarie comportasse l'assunzione da parte della Azienda Sanitaria di una responsabilità complessiva in merito alla definizione di indirizzi e strategie per il sistema di welfare locale o perlomeno di parte di esso. Queste situazioni si sono certamente verificate, con forte insoddisfazione da parte dei Comuni interessati, è tuttavia necessario considerare che il problema di questa disfunzione non è tanto da ricercare nel fatto di avere avuto un soggetto gestore unico per alcune politiche sociali delegate, quanto semmai nella mancanza di attenzione al controllo delle politiche sociali da parte di comuni deleganti. E' infatti necessario considerare che la titolarità dei servizi, intesa come responsabilità di organizzare una risposta ai bisogni di servizi sociali, anche nel caso di introduzione di un soggetto gestore unico rimane, comunque, in capo all'ente locale o agli enti locali associati, che sono dunque chiamati a indirizzare e controllare le politiche sociali attuate dal soggetto gestore. La titolarità del servizio non si trasferisce in relazione al cambiamento dell'assetto istituzionale locale: una eventuale Azienda costituita per la gestione dei servizi sociosanitari integrati di un territorio non assumerebbe la titolarità degli stessi, rimanendo invece questa in capo agli enti locali per quanto attiene ai servizi socio assistenziali, e alle ASL per quanto attiene ai servizi sanitari. L'ente gestore unico deve ovviamente godere di una certa discrezionalità nella programmazione dei servizi, ma i Comuni possono e devono esercitare la propria funzione di indirizzo delle politiche sociali.

Rispetto al problema del controllo delle Aziende Sociali, tuttavia, è necessario chiarire un elemento essenziale: se con l'esigenza di controllo manifestata dagli enti locali che intendono costituirla si stia facendo riferimento al controllo del funzionamento aziendale, rispetto alle modalità di produzione dei servizi, all'efficacia, all'efficienza e all'economicità delle scelte aziendali, oppure ci si riferisca al tipo di servizi che la Azienda dovrà erogare. Possiamo distinguere le due fattispecie chiamando la prima funzione di controllo e la seconda funzione di indirizzo.

Per quanto riguarda il controllo sul funzionamento dell'Azienda, esso deve esser lasciato al management Aziendale, e i Comuni devono divenire consapevoli della necessità di non intervenire direttamente nelle decisioni gestionali. La libertà di azione del management, del resto, è uno dei presupposti perché l'Azienda Sociale possa liberamente esprimere le potenzialità di snellezza decisionale, centramento sui risultati, efficienza operativa che la caratterizzano e che ne giustificano la costituzione.

L'indirizzo delle politiche sociali, con la definizione dei servizi da erogare, invece, è tipicamente una funzione politica, e riguarda la introduzione di efficaci strumenti per la definizione del mandato aziendale da parte degli enti locali proprietari.

Una soluzione in grado di assicurare una valida capacità di indirizzo è il ricorso ad un chiaro Contratto di Servizio, che oltre ad essere lo strumento per la negoziazione degli obiettivi sociali tra l'Azienda e gli enti che la costituiscono, rappresenta il punto di riferimento necessario per un orientamento ai risultati nella relazione tra proprietà e management aziendale.

In effetti, poiché le scelte connesse alla titolarità rimangono comunque nell'orbita pubblica, in sede di riflessione sulla opportunità o meno di ricorrere alla costituzione di una Azienda Sociale per gestire in modo integrato i servizi sociali di un territorio, è più produttivo incentrare l'attenzione non tanto sulle modalità di controllo dell'Azienda, quanto piuttosto sulle modalità per definire alcuni elementi centrali della gestione dei servizi da affidare all'Azienda, quali la tipologia dei servizi da erogare, le tariffe, gli utenti di riferimento, le modalità di accesso, il sistema di finanziamento.

"Chi pagherà?" - Le modalità di finanziamento

Proprio quest'ultimo punto, il sistema di finanziamento, rappresenta un nodo essenziale da considerare riflettendo sugli effetti della introduzione di una Azienda Sociale in un territorio. Un passaggio chiave nella decisione di introdurre un soggetto gestore dei servizi quale l'Azienda Sociale Consortile deve consistere nella scelta politica tra l'assunzione di una logica solidaristico-assicurativa tra i Comuni, tale da stemperare i rischi sociali su una platea più vasta di enti, o di una logica ripartitiva delle risorse, finalizzata a commisurare i servizi alle risorse impiegate da ogni ente locale. Con l'assunzione di una logica solidaristica i Comuni di un territorio, nell'impostare una gestione integrata dei servizi sociali, definiscono un livello di finanziamento delle politiche sociali e utilizzano i fondi disponibili per erogare i servizi sociali complessivamente necessari: in questo modo il peso dei servizi richiesti dai singoli Comuni è commisurato al bisogno emergente, non alla quota di finanziamento erogata. Questa soluzione favorisce i Comuni più deboli dal punto di vista delle politiche sociali; si tratta di un modello organizzativo già utilizzato talvolta dai Comuni per affrontare alcune specifiche problematiche sociali, ma che nell'estendersi alle politiche sociali nel loro complesso incontra, come logico, non poche difficoltà.

Con la logica ripartitiva, generalmente utilizzata, i Comuni finanziano i servizi che vengono erogati ai propri cittadini commisurando direttamente finanziamento e richiesta di servizi. Questo approccio, evidentemente, è più favorevole ai Comuni più grandi e con maggiori disponibilità finanziarie per sostenere le politiche sociali. E' evidente come l'assunzione di una logica solidaristica non possa significare una completa indipendenza tra finanziamenti e servizi ricevuti, la scommessa culturale non risiede nel gestire in modo del tutto scollegato i servizi rispetto a quanto ogni amministrazione investe nel soggetto gestore unico, quanto nell'orientare sempre di più le amministrazioni a ragionare in termini di integrazione del sociale, perseguendo una sostanziale omogeneità nelle politiche sociali di ogni ente locale, sia nel momento della imputazione dei costi sociali ai cittadini, sia nel momento della definizione della offerta e dei criteri di accesso.

La decisione di assumere o meno l'approccio solidaristico, particolarmente rilevante per i Comuni di piccole o piccolissime dimensioni, assume una importanza fondamentale per la valutazione delle forme di gestione utilizzabili in un contesto territoriale, poiché da essa dipende in grande misura la autonomia gestionale della struttura di erogazione introdotta, il suo successo e addirittura la sua sostenibilità. Una Azienda di servizi tenuta ad erogare prestazioni commisurate alle risorse direttamente profuse dai diversi Comuni, per esempio, non potrà sviluppare significative innovazioni in termini di ampliamento dei servizi o di investimenti per la prevenzione, poiché i soggetti proprietari chiederanno immediati riscontri tra gli investimenti fatti e quanto ottenuto in termini di servizi. Diversamente l'assunzione di una logica solidaristica metterà il soggetto gestore nelle condizioni di ripartire le risorse in modo ottimale, perseguendo una effettiva politica sociale, indipendentemente, in una certa misura, da quanto ogni Comune decida di investire nei servizi. Ovviamente questa seconda impostazione comporta la necessità di definire con molta chiarezza le modalità di indirizzo e controllo del soggetto gestore da parte del livello politico, per evitare che le politiche sociali messe in atto assumano connotazioni considerate inique dai diversi enti locali.

Il problema della esistenza di imputazioni molto diverse tra i Comuni, comunque, è assai serio, indipendentemente dalla logica assunta per la ripartizione del rischio sociale. Nel caso in cui Comuni con diverso livello di investimento per il sociale chiedessero al soggetto gestore servizi strettamente commisurati ai propri finanziamenti, si verrebbero a creare differenze troppo evidenti nel livello di servizi erogati nei diversi territori, aspetto incoerente con l'idea stessa di un soggetto erogatore unico. Qualora, invece, tali Comuni dovessero ricorrere alla logica solidaristica, l'esistenza di forti differenze di finanziamento renderebbe nel medio periodo molto conflittuale la relazione tra gli enti locali, con evidenti ripercussioni sulla loro capacità di indirizzo e gestione delle politiche sociali e sulla stessa operatività del soggetto gestore. Il finanziamento di una Azienda Sociale, del resto, avviene inevitabilmente, in tutto o in gran parte, attraverso la imputazione pro capite di costi sociali in capo ai cittadini: questo significa che in ogni Comune che partecipa alla gestione associata dei servizi una quota di spesa più o meno significativa dovrà essere investita per il funzionamento della rete di servizi sociali integrati, e differenze troppo marcate sulla quota pro capite destinata al sociale, e dunque al finanziamento della Azienda Sociale, comporterebbero evidenti tensioni tra gli enti proprietari.

D'altra parte è noto come la politica di imputazione dei costi sociali rappresenti un elemento di discrezionalità cui i Comuni rinunciano con grande difficoltà, motivo per cui approcci gestionali fortemente integrati incontrano ancora oggi notevoli difficoltà proprio sul fronte della imputazione delle quote sociali e dunque delle spese per la gestione dei servizi.

“E il privato sociale?” - Il rapporto tra Azienda e soggetti nonprofit

Di fatto agli Amministratori si pongono due necessità in qualche modo contrapposte: da un lato affidare i servizi sociali ad un soggetto professionalmente capace, dimensionalmente adeguato ed in grado di agire con la flessibilità e rapidità dei soggetti privati, il che porta verso la costituzione di una Azienda Sociale o ad un Consorzio cui affidare la gestione dei servizi, dall'altra mantenere vivo il terzo settore presente nei territori, e per fare questo continuare almeno in parte ad affidargli la gestione dei servizi.

Il nodo della relazione con il terzo settore che gestisce i servizi, si pone con maggiore evidenza nei contesti territoriali caratterizzati da una consolidata interdipendenza tra enti locali e soggetti gestori. Affidare tutti i servizi sociosanitari ad una Azienda Sociale Consortile potrebbe significare il fallimento dei soggetti nonprofit presenti sul territorio particolarmente legati alle commesse pubbliche: questo comporterebbe un danno per la collettività in termini di perdita di posti di lavoro, di professionalità e di relazioni di aiuto consolidate.

Per contro, la scelta di aziendalizzare i servizi nasce di solito da una insoddisfazione sulle tradizionali modalità di gestione degli stessi, e dunque talvolta proprio dalla insoddisfazione per come un parte del terzo settore gestisce i servizi affidatigli.

Di fatto è importante considerare che, al di là della scelta politica relativa alla definizione degli spazi di collaborazione con il nonprofit, spesso le Aziende Sociali diventano le prime affidatarie dei servizi agli stessi soggetti erogatori precedentemente presenti sul territorio, con l'unica differenza di poter definire i contratti di collaborazione sulla scorta di una normativa assai più flessibile. Il problema, quindi, si sposta sulle modalità di gestione dei servizi da parte della Azienda, laddove anche a livello aziendale potrebbe essere portata avanti una politica di esternalizzazione verso il terzo settore, garantendo il permanere dei servizi delle iniziative sociali consolidate, pur con un cambiamento complessivo della rete relazionale tra pubblico e privato sociale.

1) Cfr, Antonio Purcaro, in *Articoli e Note*, n. 10/2003, www.LexItalia.it