

SENZA WELFARE?
FEDERALISMO E DIRITTI DI CITTADINANZA NEL MODELLO MEDITERRANEO

Napoli, 30 Settembre - 2 Ottobre 2010

*La gestione associata dei servizi alla persona
tra innovazione istituzionale e polimorfismo organizzativo:
il caso delle Aziende Speciali del Network NeASS*

Paolo Rossi^{*}, Daniela Gatti^{**}, Dario Angelo Colombo^{***}

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010

Sessione nr. 1

(^{*}) Facoltà di Sociologia - Università di Milano Bicocca

(^{**}) PARES Soc. cooperativa – Formazione e consulenza

(^{***}) Consorzio Desio-Brianza

Per contatti:

Paolo Rossi

Facoltà di Sociologia – Università di Milano Bicocca

Via Bicocca degli Arcimboldi, 8 - 20126 Milano

e-mail: paolo.rossi@unimib.it

1. Introduzione

Le recenti tendenze di riconfigurazione dei sistemi di welfare si muovono, sul piano organizzativo e istituzionale, lungo due direttrici principali: in primo luogo, il progressivo affidamento a soggetti privati di funzioni produttive e, in parte, di attività gestionali e programmatiche, in nome del principio di sussidiarietà (nella sua accezione orizzontale); in secondo luogo, la sollecitazione all'accorpamento, a livello territoriale, degli stessi enti deputati alla programmazione, gestione e produzione dei servizi, sia che essi siano attori di natura pubblica o privata.

Queste due tendenze pongono una molteplicità di questioni, che riguardano principalmente le implicazioni, in termini di controllo democratico, della sempre più intensa e strategica presenza di attori privati nella regolazione e produzione di servizi pubblici [Crouch, 2004] e l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni che vengono prospettate sul piano organizzativo e gestionale [Gori, 2004].

In un simile scenario, risulta assai interessante l'analisi del ruolo delle Aziende Speciali per i servizi sociali. L'Azienda Speciale è un ente che, dal punto di vista giuridico, trova la sua definizione nell'articolo 114 della Legge 267/2000. Essa mantiene la natura di ente di diritto pubblico, con un ruolo strumentale all'ente pubblico (in genere il Comune) che la costituisce, pur possedendo rispetto ad esso autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e finanziaria ed avendo una propria personalità giuridica: in altre parole, esse denotano autonomia imprenditoriale [Ponti e Chiesa, 2010]. L'Azienda Speciale può essere legata ad unico Comune, oppure avere natura consortile, ossia essere fondata e accogliere come soci più Comuni. Essa si pone quindi come un soggetto ibrido (a metà strada tra pubblico e privato) per la gestione dei servizi pubblici locali. La sua configurazione la rende coerente con le succitate tendenze di riforma del welfare: da un lato, essa predispone la possibilità di una gestione associata dei servizi, dall'altro essa introduce meccanismi di matrice aziendalista nella gestione e produzione dei medesimi servizi,

Questo articolo si propone di esaminare il ruolo che le Aziende Speciali possono giocare nell'attuale scenario dei sistemi di welfare regionali e nazionali, evidenziando quali elementi le contraddistinguono e quali possibili innovazioni – sul piano organizzativo ed istituzionale – esse possono introdurre. Il lavoro prende spunto da una ricerca condotta presso le Aziende Speciali della Regione Lombardia, che si sono recentemente associate per formare il network NeASS (Network Aziende Speciali Sociali)¹. La ricerca ha esaminato da vicino le esperienze di tale aziende e gli elementi che ne caratterizzano l'attività a livello istituzionale, organizzativo, produttivo ed economico.

¹ La ricerca, come si vedrà in seguito, è stata promossa dalla Provincia di Milano (Settore Politiche Sociali – Area Sviluppo delle Professionalità) e dalle Aziende Speciali aderenti al network NeASS.

L'articolo è suddiviso in cinque paragrafi principali. Nel capitolo successivo viene definito il quadro teorico che fa da cornice all'analisi delle attività delle Aziende Speciali; il terzo capitolo illustra la metodologia e il contesto nel quale si è svolta la ricerca, nonché introduce sinteticamente le Aziende aderenti a NeASS e che sono oggetto dell'indagine empirica. Nel quarto paragrafo vengono presentati i principali risultati emersi dalla ricerca, mentre nel quinto paragrafo si propone una discussione complessiva dei dati e si traggono alcune considerazioni che cercano di riassumere e evidenziare i tratti principali dell'azione delle Aziende. L'ultimo paragrafo propone una serie di riflessioni conclusive, per offrire nuovi spunti di riflessione e di discussione.

2. L'azienda speciale: riferimenti teorici e legislativi

Questo primo paragrafo intende fornire un sintetico inquadramento teorico delle ragioni che sono alla base della diffusione di forme di gestione associata dei servizi alla persona. Successivamente, si esaminerà una delle soluzioni organizzative che sono state introdotte a tal scopo, vale a dire l'Azienda Speciale. È importante segnalare sin da subito che la formula dell'Azienda Speciale non nasce appositamente per la gestione associata di servizi; come si vedrà, tale modello organizzativo si dirama istituzionalmente in due direzioni: le aziende di natura consortile, che aggregano una pluralità di enti locali e le cosiddette aziende mono-comunali, che invece sono espressione e fanno riferimento esclusivamente ad un solo ente locale (tipicamente un Comune).

2.1 La gestione associata dei servizi alla persona: antecedenti e tendenze

L'analisi dei fattori che alimentano e sostengono la nascita e la diffusione di forme di gestione associata dei servizi (non solo di servizi alla persona) può essere compiuta su due livelli. In primo luogo, si può considerare l'insieme delle variabili che, sul piano organizzativo e gestionale, caratterizzano tali processi e ne identificano in tal senso motivazioni, potenzialità e criticità. In secondo luogo, è importante provvedere a esaminare il quadro normativo che, nello specifico, regola e orienta i percorsi di gestione associata, determinandone particolari implicazioni a livello istituzionale. Si tratta evidentemente di due livelli che, nella realtà, procedono congiuntamente e che vengono tenuti distinti solo per finalità espositive e analitiche.

Per quanto riguarda la dimensione organizzativa e gestionale, le radici dei fenomeni di gestione associata sono molteplici e tendono a perdersi e confondersi nella storia della teoria organizzativa. Un punto di riferimento significativo è il contributo di Hjern e Porter, che definiscono il concetto di "struttura di implementazione" per illustrare quelle forme di cooperazione tra organizzazioni di diversa natura (pubbliche e private, profit e non profit) finalizzate alla realizzazione di uno specifico programma, temporalmente definito [Hjern e Porter, 1981]. Le organizzazioni che prendono parte

ad una struttura di implementazione non si diluiscono in essa, ma mantengono la propria autonomia ed identità, pur contribuendo a fondare e a far sviluppare un nuovo soggetto organizzativo. La struttura di implementazione combina strategicamente una logica di organizzazione e una logica di programma nel perseguimento delle sue finalità.

Questo costrutto teorico può essere considerato un modello antesignano di strutturazione organizzativa di esperienze di collaborazione e cooperazione. Ad esso si possono affiancare le varie teorizzazioni fatte sulle reti organizzative, che presentano gradi diversi di integrazione e formalizzazione [Powell 1990; Becattini, 2000; Butera, 2009]. Questi studi sviluppano peraltro influenze e connessioni con l'articolato insieme di riflessioni, teoriche ed empiriche, maturate intorno al concetto di capitale sociale [Bagnasco *et al*, 2001]. Lo sviluppo di questi due filoni di ricerca ha recentemente identificato un nuovo ambito di analisi e teorizzazione, delineato attorno alla nozione di partnership sociali [G. Rossi, 2009].

Accanto agli spunti che si possono rintracciare nella letteratura di matrice sociologica, è interessante considerare anche i contributi emersi in chiave aziendalista e manageriale. Da questo punto di vista, è opportuno segnalare come vi sia una corrente emergente di studi sul tema delle implicazioni aziendali e gestionali delle partnership tra pubblico e privato [Longo, 2008a, 2008b], anche in riferimento ai modelli di riforma ed innovazione delle modalità di gestione delle pubbliche amministrazioni [Mele 2008; Osborne e Glaeser, 2000]. E' degno di nota segnalare come tali studi trovino nel tema della *governance* una delle questioni centrali: ciò evidenzia un'importante connessione con studi maturati sul medesimo tema ma da prospettive differenti, più orientate sul fronte dell'analisi delle politiche pubbliche in ambito sociale [Bobbio, 2005; Sabbatini, 2005].

L'analisi della dimensione legislativa che regola e determina le condizioni istituzionali per la diffusione di forme di gestione associata dei servizi si muove invece più puntualmente verso l'esame di quegli interventi che, in settori specifici, hanno introdotto e normato tali meccanismi di cooperazione. Lo scenario italiano, relativamente ai servizi alla persona, è assai particolare in tal senso. Gli interventi legislativi che prevedevano processi di gestione associata sono infatti prima emersi a livello di normativa nazionale. La Legge 285/1997 è, in questa prospettiva, il primo significativo tentativo di introdurre meccanismi di programmazione territoriale dell'offerta di servizi, nell'ottica della definizione di un'offerta integrata a livello di ambito sociale [Vitale, 2009]. E' poi nella Legge 328/2000 che viene espressamente sollecitata l'attivazione di meccanismi di gestione associata dei servizi sociali, con riferimento prioritaria ai compiti dei Comuni: nell'Articolo 6 del testo della Legge si ritrova l'indicazione esplicita a sviluppare gli "assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini", rimandando alle formule specificate nelle Leggi 142/1990 e 265/1999 per definire le configurazioni istituzionali che si

possono adottare a tal fine. E' bene specificare che queste due Leggi – come si vedrà nel prossimo paragrafo – prevedono una molteplicità di soluzioni organizzative e istituzionali per la gestione associata: non viene quindi prospettato un unico modello, né sul piano organizzativo, né su quello istituzionale. Successivamente, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e dell'attribuzione alle Regioni delle competenze in materia di servizi sociali e socio-assistenziali, è stata delegata alle normative regionali la possibilità di specificare ulteriormente le possibili forme di gestione organizzativa. Sul piano istituzionale e normativo, si è quindi delineato un percorso che ha seguito due orientamenti: da un lato, la sollecitazione all'introduzione di meccanismi di gestione associata, dall'altro la discrezionalità nella definizione – a livello locale – delle soluzioni da adottare in termini organizzativi e gestionale per perseguire tale finalità.

2.2 L'Azienda Speciale

Come si è anticipato in conclusione del precedente paragrafo, le opzioni organizzative per la gestione associata (e non) dei servizi sociali sono molteplici. Longo [2004] identifica al riguardo tre principali tipologie attraverso le quali classificare le varie soluzioni:

- a) I patti di collaborazione amministrativi: come le convenzioni tra comuni oppure la delega dei comuni alla ASL;
- b) la società o l'ente di diritto pubblico: come l'azienda speciale (anche consortile), il consorzio, la comunità montana, l'unione di comuni;
- c) la società di diritto privato: come la società per azioni, la società a responsabilità limitata e la fondazione.

Le soluzioni che si possono implementare si distinguono per diversi fattori. Pesaresi [2006] individua alcune variabili che consentono di confrontare sinteticamente le varie esperienze. L'esito della sua classificazione è riportato nella Tabella 1, nella quale si possono cogliere e confrontare le principali caratteristiche delle varie soluzioni gestionali ed organizzative per la gestione associata dei servizi pubblici.

Tabella 1. Forme di gestione associata dei servizi a confronto.

	Convenzione intercomunale	Consorzio	Comunità montana / Unione comuni	Azienda speciale consortile	SPA o SRL	Fondazione
Partecipazione di più comuni	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Partecipazione della ASL	No	Si	No	Si	Si	Si
Partecipazione dei privati	No	No	No	No	Si	Si
Idoneità per la gestione di tutti i servizi sociali	Forte	Forte	Forte	Forte	Debole	Media
Idoneità per la gestione di sole strutture residenziali complesse (es. RSA)	Debole	Forte	Media	Forte	Forte	Forte
Rappresentanza istituzionale degli Enti locali soci	Media	Forte	Forte	Media	Debole	Debole
Flessibilità di gestione (organizzativa e economica)	Debole	Media	Debole	Media	Forte	Forte
Specializzazione professionale	Debole	Forte	Debole	Forte	Forte	Forte

Nota: adattato da Pesaresi (2006)

Una delle soluzioni più caratteristiche per la gestione e l'erogazione dei servizi sociali previste nel Testo Unico per l'Ordinamento degli Enti Locali (Legge 267/00), al quale si richiama la Legge 328/00 (che fa riferimento in tal senso alla Legge 265/99 che verrà rimpiazzata l'anno successivo dalla succitata Legge 267/00), è l'Azienda Speciale. Il dettato legislativo specifica che l'Azienda Speciale è "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto". Ciò delinea una natura ibrida di tale ente: da un lato, l'Azienda Speciale mantiene la connotazione giuridica di ente pubblico; dall'altro, assume una configurazione organizzativa orientata effettivamente verso modelli aziendalisti, per effetto della possibilità di operare con autonomia imprenditoriale e seguendo un proprio statuto.

E' importante ribadire che l'Azienda Speciale può essere mono-comunale, oppure consortile: nel secondo caso, ciascuna Azienda si dota, mediante lo Statuto, di specifici meccanismi per stabilire le relazioni e il peso dei vari Comuni all'interno dell'Assemblea consortile.

Le ragioni che possono spingere alla costituzione di un'Azienda Speciale sono diverse. Per quanto riguarda le aziende di natura consortile, si possono addurre un insieme di motivazioni che combinano le esigenze di risparmio sempre più stringenti per le pubbliche amministrazioni (i Comuni in primis), l'obiettivo di erogare servizi in modo uniforme ed omogeneo sul territorio e, infine, la possibilità di sviluppare competenze specifiche per la gestione di specifici servizi [Gatti, 2010]. Accanto a ciò, occorre segnalare la maggiore flessibilità organizzativa ed operativa delle Aziende rispetto ai Comuni: ciò si può cogliere nei meccanismi di reclutamento, assunzione e gestione del personale, nelle procedure di governo e gestione tipiche dell'Azienda (che affidano le responsabilità decisionali a figure apicali come il Presidente e il Direttore) e nelle modalità di relazione con altri soggetti del territorio (per quanto attiene, per esempio, la vendita o l'acquisto di servizi e prodotti).

3. La ricerca: contesto e metodologia

3.1 Domanda e contesto di ricerca

La principale domanda di ricerca alla quale questo lavoro intende rispondere riguarda il ruolo che le Aziende Speciali possono giocare nel complesso processo di riconfigurazione delle politiche di welfare. In particolare, la riflessione sviluppata in questo paper intende esaminare quali possono essere le innovazioni che le Aziende Speciali, sul profilo organizzativo ed istituzionale, sono in grado di introdurre nella gestione dei servizi sociali e socio-sanitari.

Per affrontare questo interrogativo, si prenderà in esame il caso delle Aziende Speciali aderenti al network NeASS (*Network Aziende Speciali Sociali*), attivo in Lombardia². NeASS è un network, costituitosi nel 2009, che intende raccogliere le Aziende Speciali presenti in questa regione. Al momento della ricerca, le Aziende Speciali aderenti a NeASS erano diciotto³ e si dividevano tra aziende di natura consortile (costituite ossia da una pluralità di Comuni) ed aziende mono-comunali (che fanno invece riferimento ad unico Comune). L'elenco delle Aziende aderenti a NeASS e la rispettiva natura (consortile / monocomunale) è presentato nella Tabella 2

Come si può evincere dalla lettura della Tabella 1, il network NeASS è composto da 14 aziende di natura consortile e 4 di natura comunale. A livello territoriale, il network copre dieci delle dodici province lombarde. Complessivamente, i Comuni che, per conto delle relative Aziende, aderiscono a NeASS sono 315; si può quindi stimare che, in termini aggregati, NeASS serva un bacino d'utenza quantificabile in circa 2.260.000 abitanti: questo dato corrisponde alla popolazione residente nei comuni soci delle Aziende Speciali aderenti a NeASS⁴ e non indica il numero degli utenti delle Aziende Speciali, ma fornisce soltanto una rappresentazione del raggio d'azione e della portata del network.

² Il lavoro di ricerca presentato in questo paper è parte di un progetto di ricerca promosso dalla Provincia di Milano (Settore Politiche Sociali - Sviluppo delle Professionalità) sul ruolo delle Aziende Speciali nello scenario del welfare Lombardo. I risultati complessivi della ricerca possono essere consultati nel volume curato da Daniela Gatti e Paolo Rossi [2008].

³ E' opportuno segnalare che, al momento della scrittura di questo paper, il numero delle Aziende Speciali lombarde aderenti a NeASS è salito a ventuno.

⁴ Fonte: ISTAT. Dati riferiti al 31/12/2009.

Tabella 2. Elenco delle aziende aderenti al network NeASS e principali caratteristiche (anno 2009).

Azienda	Provincia	Anno di avvio gestione	Natura consortile	Natura Mono-comunale	Gestione Ufficio di Piano
ASCI Lomazzo	CO	2005	●		●
ASCSP Magenta	MI	2006	●		
ASPEF Mantova	MN	1997		●	
Azienda sociale Castano Primo	MI	2006	●		●
Azienda territoriale Servizi alla persona Vallecamonica	BS	2007	●		
Casa di Riposo Monticello	LC	2006		●	
Casa Serena Cilavegna	PV	2003		●	
Comuni insieme Bollate	MI e MB	2004	●		●
Comunità sociale cremasca	CR	2007	●		●
Consorzio Desio e Brianza	MB	2009 (1982) ⁵	●		
Consorzio Lodigiano per Servizi alla persona	LO	2006	●		
Cremona solidale	CR	2004		●	
Isola bergamasca	BG	2006	●		●
Offertasociale Vimercate	MI e MB	2003	●		●
Retesalute Merate	LC	2006	●		●
Risorsa Sociale Gera d'Adda	BG	2008	●		●
SER.CO.P. Rho	MI	2008	●		●
Tecum Mariano Comense	CO	2006	●		●

⁵ Nel 1982 viene istituito come Consorzio di Comuni. Nel 2009 diviene Azienda Speciale e avvia la gestione.

Oltre a differenziarsi per la diversa compagine della base sociale, le aziende aderenti a NeASS si distinguono per altri fattori. In primo luogo, la tipologia dei servizi offerti (direttamente ed indirettamente): come vedremo più dettagliatamente in seguito, la varietà dei servizi e delle prestazioni sociali offerte da ciascuna Azienda del network è assai diversa. Si possono trovare Aziende focalizzate sull'erogazione di servizi per minori e famiglie ed aziende specializzate invece nella gestione di strutture residenziali per anziani. All'eterogeneità dei servizi offerti si affianca una diversa focalizzazione su fasce di utenze prioritarie: minori e famiglie, anziani, adulti, disabili. Un secondo elemento di differenziazione, seppur meno pronunciato rispetto al precedente, è la differente età delle Aziende Speciali: la data di fondazione delle Aziende spazia in un arco temporale che va dal 1997 al 2009, sebbene si possa riscontrare un elevato numero di aziende (11) fondate tra il 2006 e il 2008. Questo dato introduce uno dei fattori che alimenta la scelta istituzionale che sta alla base della fondazione di un'Azienda Speciale, vale a dire la sollecitazione data – per effetto della riforma legislativa dei servizi sociali maturata con la legge 328/00 – verso la creazione di forme di gestione associata dei servizi sociali, nel quadro della creazione dei Piani Sociali di Zona (di cui, nel 2006, si avviava il secondo triennio di applicazione).

3.2 La metodologia della ricerca

L'organizzazione delle attività di ricerca è stata piuttosto articolata. Sono stati infatti individuati tre gruppi di lavoro principali: un primo gruppo di lavoro era costituito dall'équipe di ricercatori, che hanno seguito l'intero processo e hanno condotto in particolare le fasi di raccolta ed elaborazione dei dati. Un secondo gruppo di lavoro era il cosiddetto “gruppo regia”: ad esso partecipavano, oltre all'équipe di ricercatori, un responsabile della Provincia di Milano (committente istituzionale della ricerca) e i direttori di tre Aziende NeASS. Questo gruppo aveva il mandato di presidiare le attività di ricerca e presidiare lo sviluppo complessivo dell'indagine. Infine, un terzo gruppo era il “gruppo allargato”, la partecipazione al quale era aperta ai tecnici e ai dirigenti di tutte le Aziende aderenti a NeASS. Il gruppo allargato aveva il compito di discutere le linee di fondo della ricerca e di favorire la cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nell'indagine.

La ricerca si è svolta seguendo due percorsi complementari: in una prima fase, l'équipe di ricerca ha esaminato un insieme di materiale documentario su ciascuna azienda. In particolare, sono stati consultati i bilanci, i piani programmi, gli statuti e, ove disponibili, le carte dei servizi e i bilanci sociali. Questa fase dell'indagine ha consentito di recuperare gli elementi conoscitivi di base sull'attività di ogni azienda e di procedere alla costruzione di un primo quadro di sintesi.

In un secondo momento, sono stati distribuiti quattro questionari a ciascuna azienda. I questionari vertevano su:

- l'analisi del contesto territoriale di riferimento;
- l'esame dei meccanismi di governance interne all'azienda;
- l'analisi della quantità e della tipologia dei servizi offerti;
- le modalità di gestione del personale.

L'esame congiunto di questi dati ha consentito di tracciare un profilo sintetico di ogni Azienda aderente al network NeASS e di elaborare un quadro aggregato delle attività complessivamente gestite da tali aziende. Questa analisi ha anche consentito di individuare le principali differenze e i più rilevanti punti di convergenza delle esperienze riconducibili a NeASS.

4. L'analisi dei dati

L'analisi dei dati raccolti ed elaborati nel corso della ricerca può essere suddivisa in quattro aree tematiche: l'analisi dei dati che inquadrano il ruolo istituzionale delle Aziende Speciali aderenti a NeASS, l'analisi dei dati inerenti l'offerta di servizi, l'analisi dei dati organizzativi e, infine, i principali dati economici.

4.1 Il ruolo istituzionale

I dati che inquadrano il ruolo istituzionale delle Aziende Speciali sono di diversa natura. A partire dalla diversa configurazione della compagine sociale di base (consortile o mono-comunale), che di per sé prefigura una serie di differenti meccanismi e regole di governance, il ruolo istituzionale di ciascuna Azienda rispecchia la sua dinamica di radicamento territoriale e i rapporti con gli altri stakeholder istituzionali.

Le Aziende Speciali di natura mono-comunale hanno un risvolto istituzionale che si situa essenzialmente nella dialettica tra Azienda ed Amministrazione Comunale, della quale l'Azienda è appunto emanazione strumentale. A riprova di questa situazione sta la coincidenza – a livello temporale – tra la durata della legislatura dell'Amministrazione Comunale e quella del mandato del Consiglio d'Amministrazione dell'Azienda: la fine della legislatura, per scadenza naturale o per cessazione anticipata, determina lo scioglimento del CdA dell'Azienda; occorre inoltre aggiungere che è lo stesso Consiglio Comunale a eleggere direttamente i membri del CdA aziendale.

La situazione delle Aziende Consortili è più articolata sul profilo istituzionale. In primo luogo, la governance rispecchia la dimensione assembleare: ciascun Comune socio esprime un membro dell'Assemblea dei soci (sebbene poi ogni Azienda abbia la facoltà di definire specifiche pesature dei voti assembleari, per rispettare la diversa composizione – in termini demografici – dei comuni soci). Un secondo risvolto istituzionale si individua nella tendenziale coincidenza tra il territorio

delle aziende consortili e i relativi ambiti sociali che, in Lombardia, corrispondono per espressa indicazione della Giunta Regionale, ai distretti sanitari. Questo, da un lato, fa sì che vi siano coerenza e continuità nella ripartizione di territori e competenze e, dall'altro lato, evidenzia la volontà istituzionale di prefigurare, per lo meno su scala territoriale, l'integrazione tra le politiche sociali e quelle sanitarie.

L'elemento che tuttavia caratterizza maggiormente le Aziende di natura consortile è la gestione dell'Ufficio di Piano di Zona. Come si può riscontrare dalla Tabella 1, 10 Aziende su 14 di natura consortile gestiscono al loro interno l'Ufficio di Piano. Molte di esse trovano d'altra parte nella gestione dell'Ufficio di Piano una delle ragioni fondative, al fine della gestione integrata su scala territoriale dell'offerta di servizi sociali e socio-sanitari. Per queste aziende, si profila dunque un duplice ruolo istituzionale: da un lato esse sono soggetti deputati alla programmazione e alla gestione associata dei servizi, dall'altro sono produttori diretti di alcuni di questi servizi.

Un ultimo aspetto che delinea la presenza istituzionale delle aziende, sia consortili che monocomunali, riguarda i rapporti con i soggetti del privato sociale e, più in generale, con soggetti altri rispetto alle Amministrazioni Comunali. Da questo punto di vista, il quadro risulta piuttosto scarno: le poche dinamiche di interazione che sono state rilevate, si sviluppano soprattutto in chiave operativa. In pochissimi casi, la relazione tra Azienda e privato sociale o altri stakeholder (come ASL o Aziende Ospedaliere) è stata definita istituzionalmente attraverso la partecipazione di un rappresentante di tali attori nelle Assemblee dei Soci delle Aziende. Emerge quindi nettamente l'immagine di una dialettica di governance costruita prevalentemente sull'asse istituzionale che lega Azienda e Comuni.

4.2 I servizi offerti

La gamma dei servizi offerti dalle Aziende Speciali aderenti al Network NeASS è assai varia. I servizi offerti si possono suddividere in quattro categorie, corrispondenti alle tipologie di utenti che ne sono i principali destinatari:

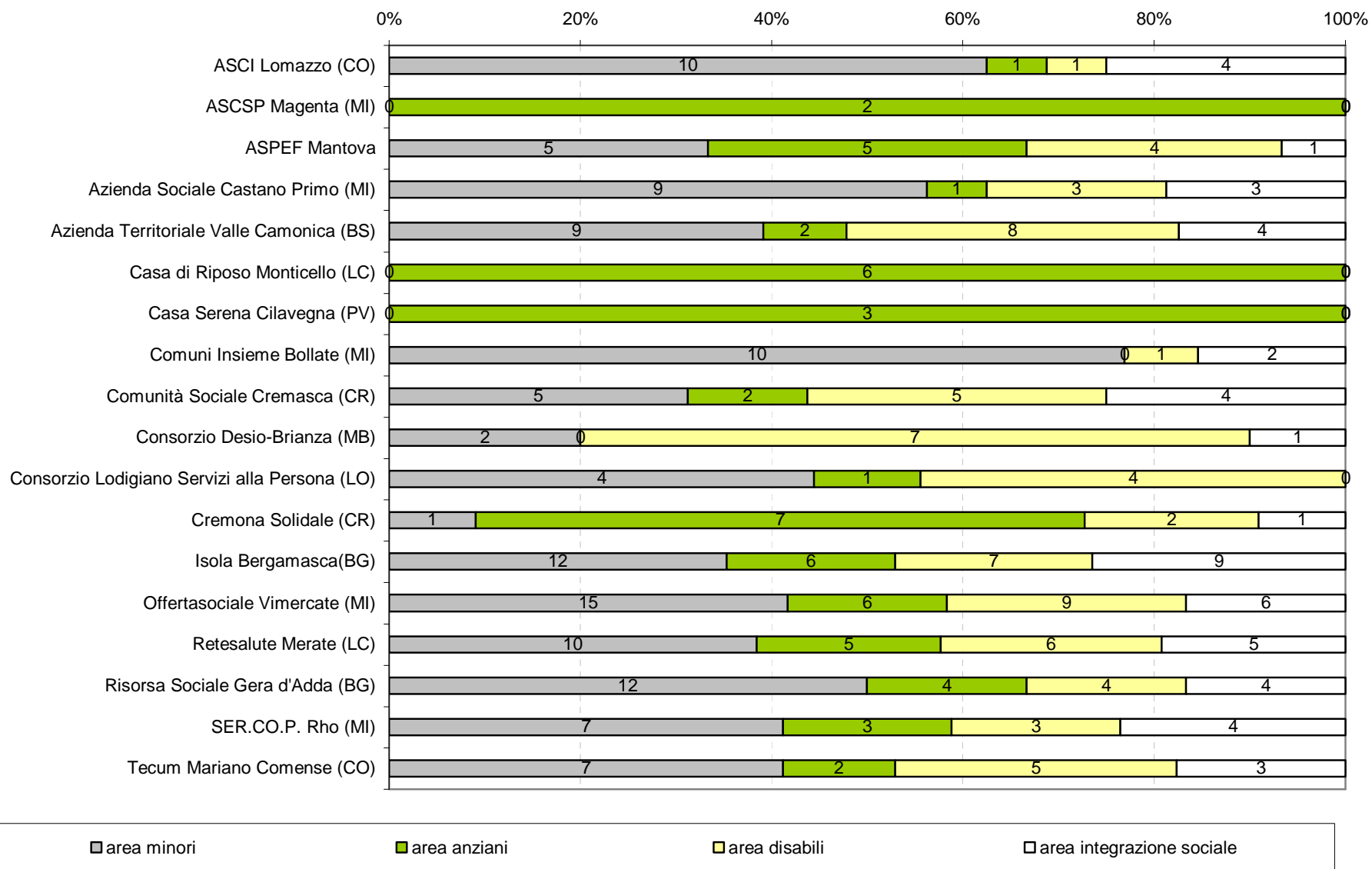
- a) servizi per minori e famiglie, che spaziano dalla tutela minori alla gestione dei centri di aggregazione per i giovani, passando dall'organizzazione degli affidi e dalla gestione degli asili nido. Si tratta sostanzialmente di servizi che molti Comuni hanno deciso di gestire direttamente (spesso attraverso forme associate), anche a seguito del riassetto del sistema socio-sanitario promosso dalla Legge Regionale 31/1997. Questa riforma trasformava le unità sanitarie USSL (alle quali era delegata la gestione di tali servizi) in aziende ASL, togliendo ai Comuni il controllo su di esse. Ciò ha comportato la scelta da parte di molti Comuni di ritirare le deleghe per la gestione di questi servizi alle nuove ASL, optando per una loro gestione diretta. Una delle

ragioni della nascita di molte aziende speciali si trova proprio in questo passaggio di competenze.

- b) Servizi per disabili: il principale tipo di servizio riguarda la gestione dei centri diurni, che richiede costi piuttosto alti e strutture dedicate: fattori spesso incompatibili con le risorse dei piccoli comuni e che favoriscono dunque processi di gestione associata. Altri servizi che rientrano in questa categoria sono i servizi di trasporto protetto, i servizi di sollievo e altre attività di assistenza domiciliare.
- c) Servizi per gli anziani: sedici aziende su diciotto gestiscono almeno un servizio rivolto agli anziani. La tipologia di servizio più diffusa è quella del servizio di assistenza domiciliare. In questa categoria rientrano anche la gestione di RSA (residenze sanitarie assistite) e CDI (centri diurni integrati) che presentano costi di gestione piuttosto elevati. Un altro servizio che rientra in questa categoria è la gestione dei buoni sociali, per prestazioni sociali rivolte a persone anziane o ai loro caregiver.
- d) Servizi per l'integrazione sociale: sono servizi destinati a persone a rischio di esclusione sociale o in condizione di marginalità. Si tratta di una categoria che comprende servizi molto eterogenei, che unisce gli interventi mirati al contrasto di situazioni di marginalità grave (povertà estrema, disagio abitativo, re-inserimento lavorativo) a situazioni di marginalità emergenti, legate anche all'evolversi del quadro sociale ed economico (legate in primo luogo a difficoltà economiche e lavorative).

Nel Grafico 1 è rappresentata l'offerta, in termini di numero di servizi gestiti, attualmente proposta da ogni azienda. A prescindere dalla situazione specifica di ogni singola azienda, si può notare come tutte le aziende, tranne ASCSP Magenta e Consorzio Lodigiano, siano impegnate nei servizi per l'integrazione sociale. La categoria che vanta tuttavia il maggior numero di tipologie di servizi offerti al suo interno è quella destinata a minori e famiglie: ciò non significava tuttavia, come si vedrà in seguito, che questa categoria sia quella che assorba il maggior carico lavorativo, in termini economici ed organizzativi. Questo significa che l'offerta complessiva dei servizi, specie nella categoria minori e famiglia, risulta composta da interventi piuttosto frammentati e spesso discontinui nel tempo. In questo si intravede un'altra ragione a favore della gestione associata dei servizi, molti dei quali hanno dinamiche di utilizzo che si può definire "a chiamata", di difficile attuazione da parte dei Comuni di piccole dimensioni.

Grafico 1. Numero di servizi offerti per azienda



Note

4.3 La dimensione organizzativa e professionale

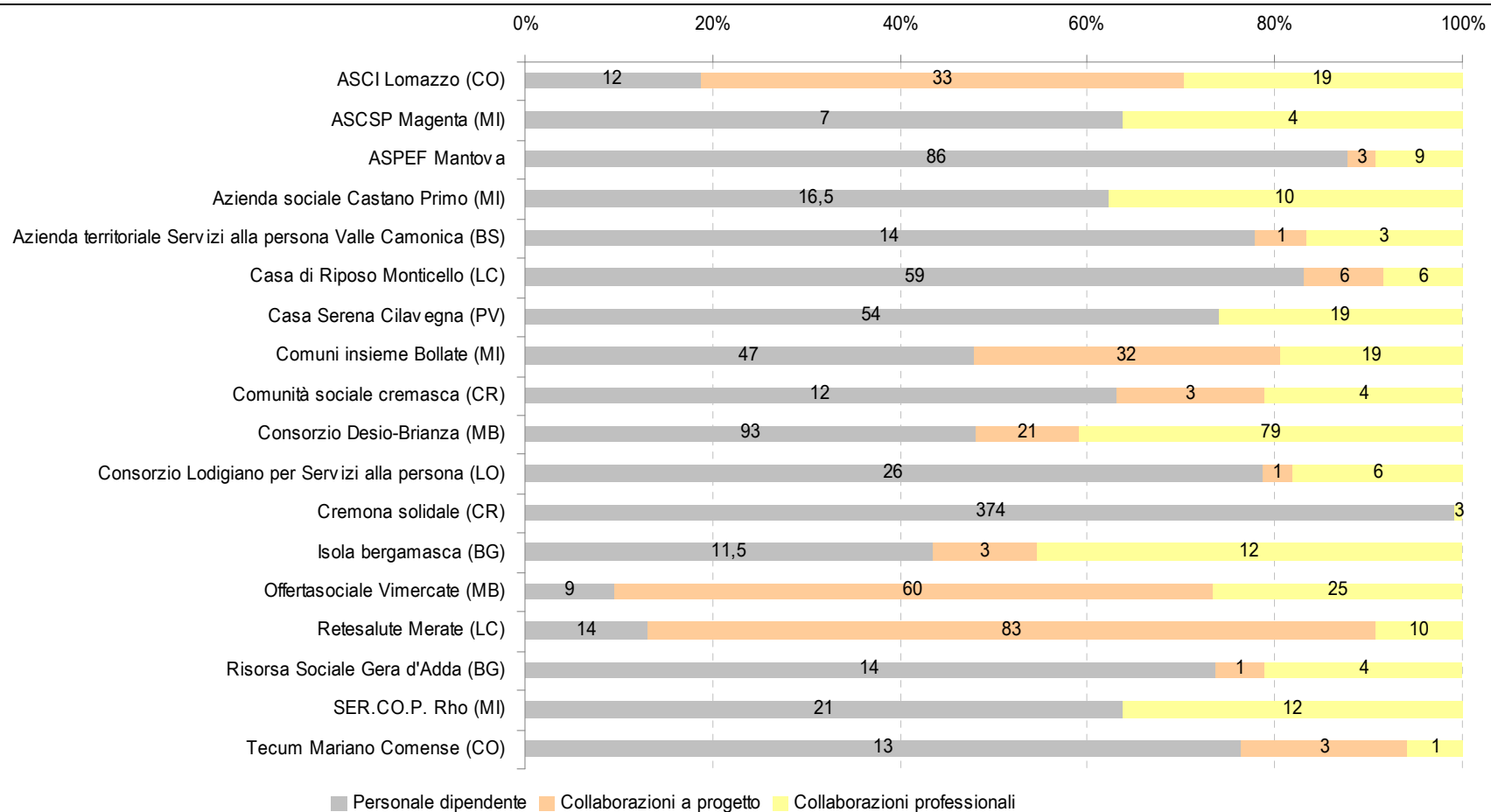
L'analisi delle dimensioni organizzative e professionali delle Aziende Speciali aderenti al network NeASS si può giocare su diversi fattori. In questa sede, si metteranno a fuoco due aspetti prioritari: in primo luogo, la dimensione occupazionale e le diverse forme di occupazione del personale delle aziende e, in secondo luogo, l'analisi delle professionalità di cui ciascuna Azienda ha scelto di dotarsi.

Il Grafico 2 offre due dati importanti: la dimensione occupazionale complessiva di ciascuna azienda e la relativa segmentazione interna della forza lavoro rispetto alle principali tipologie contrattuali. I dati riguardano il personale interno dalle aziende, vale a dire che ha una relazione contrattuale diretta con l'Azienda; sono quindi esclusi i lavoratori che cooperano all'erogazione dei servizi per conto di altre organizzazioni, alle quali le aziende hanno esternalizzato alcuni processi produttivi.

I dati presentati nel Grafico 2 consentono alcune osservazioni. Considerando anzitutto la numerosità del personale dipendente, è possibile notare come più della metà aziende hanno meno di venti dipendenti; tre aziende si situano nella fascia che va dai 21 a 50 dipendenti e altre quattro aziende hanno un numero di dipendenti compreso tra i 51 e i 100. Soltanto un'azienda (Cremona Solidale, che gestisce diverse RSA) sventa oltre i cento dipendenti, con ben 374 dipendenti. Si può pertanto sostenere che le Aziende NeASS presentino tendenzialmente un numero piuttosto esiguo di dipendenti (il dato di media è 49,06, ma la moda è 14).

Prima di prendere in considerazione i dati relativi ai collaboratori a progetto e alle collaborazioni professionali, è opportuno fare una premessa. E' chiaro infatti che il personale che ha un contratto di collaborazione di questo genere non può essere confrontato direttamente con il personale dipendente, in primis perché l'impegno temporale richiesto dall'Azienda non è comparabile: se i contratti di assunzione fanno riferimento a un monte ore settimanale, le collaborazioni vertono invece ufficialmente sullo svolgimento di un'attività (o progetto), rispetto al quale il lavoratore ha facoltà di organizzare autonomamente tempi e modalità di lavoro. Il raffronto presentato nel Grafico 2 ha quindi un valore simbolico, finalizzato ad una rappresentazione sommaria delle politiche contrattuali di ciascuna azienda. Per un'analisi più dettagliata, occorrerebbero dati e informazioni che per questo lavoro non sono disponibili.

Grafico 2. Personale delle Aziende Speciali aderenti al network NeASS



Nota: dati aggiornati al 31/12/2008. Il personale dipendente include i lavoratori assunti a tempo indeterminato e quelli a tempo determinato, sia part-time che full-time. Per quanto riguarda le collaborazioni a progetto e i collaboratori professionisti, è stato conteggiato il numero delle persone alle quali è stato attivato un rapporto di collaborazione lavorativa contrattualmente riconducibile a queste due categorie.

Alla luce di queste premesse, la lettura del Grafico 2 offre comunque altri spunti interessanti. Si può infatti vedere come alcune Aziende utilizzino prevalentemente personale dipendente (è il caso per esempio di Cremona Solidale, ASPEF Mantova, Casa di Riposo Monticello): non a caso, si tratta di aziende mono-comunali, che gestiscono servizi per anziani e più precisamente strutture residenziali. Viceversa, vi sono aziende che fanno un massiccio ricorso a collaboratori a progetto e collaborazioni professionali (come Offertasociale di Vimercate, Retesalute di Merate, ASCI Lomazzo). Emergono quindi orientamenti fortemente differenziati nelle politiche di gestione del personale: da un lato, vi sono Aziende che optano espressamente per l'assunzione dei lavoratori, dall'altro Aziende che invece adottano politiche orientate alla flessibilità nella gestione del personale. E' evidente che si tratta di situazioni che non dipendono esclusivamente da scelte manageriali, ma vanno comprese anche alla luce della tipologia di servizi offerti e delle caratteristiche del contesto nel quale ciascuna Azienda opera.

Tabella 3. Giornate di lavoro esternalizzate per settore.

Azienda	Minori e famiglie	Anziani	Disabili	Integrazione sociale
ASCI Lomazzo (CO)	623	0	0	564
ASCSP Magenta (MI)	0	14395	0	0
ASPEF Mantova	3	14727	1493	2044
Azienda sociale Castano Primo (MI)	1473	2527	2716	719
Azienda territoriale Servizi alla persona Vallecamonica (BS)	1712	3600	2925	0
Casa di Riposo Monticello (LC)	0	4841	0	0
Casa Serena Cilavegna (PV)	0	30880	0	0
Comuni insieme Bollate (MI)	1716	0	0	537
Comunità sociale cremasca (CR)	0	0	0	0
Consorzio Desio e Brianza (MB)	0	0	14491	0
Consorzio Lodigiano per Servizi alla persona (LO)	1709	5215	3617	0
Cremona solidale (CR)	4535	7468	6715	0
Isola bergamasca (BG)	699	0	1232	0
Offertasociale Vimercate (MI)	11023	37	22644	0
Risorsa Sociale Gera d'Adda (BG)	1117	3750	0	100
SER.CO.P. Rho (MI)	1754	802	3393	625
Tecum Mariano Comense (CO)	483	0	0	0
TOTALE	26851	88245	59228	4591

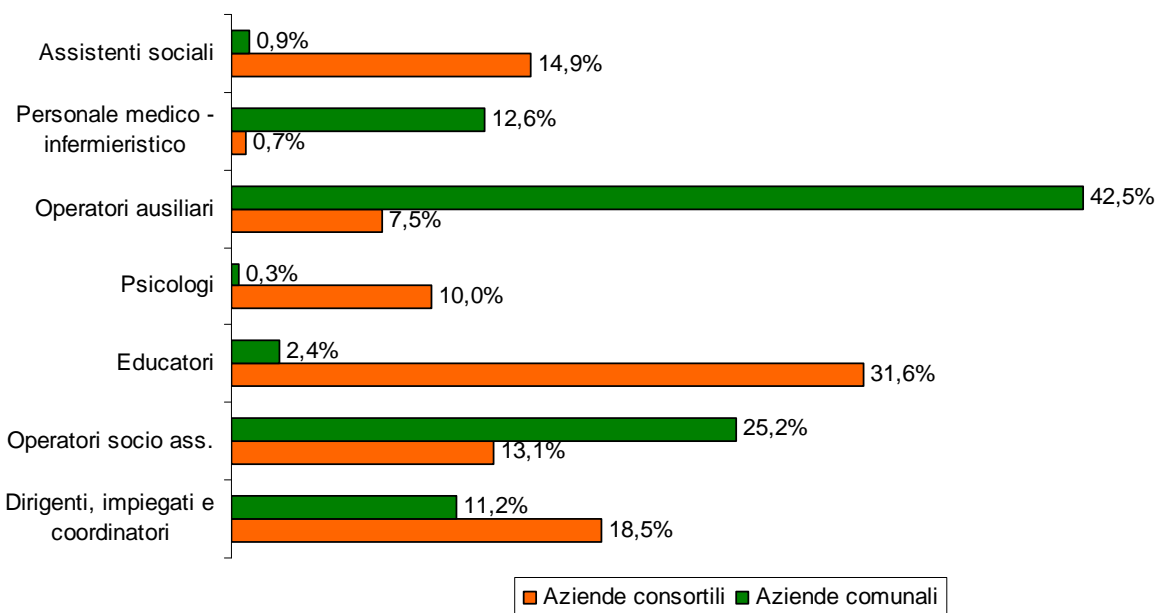
Nota: il numero delle giornate è stato calcolato a partire dal monte ore di servizi esternalizzati e considerando come unità di giornata lavorativa una quota di otto ore. Non sono disponibili i dati relativi a Retesalute. I dati di Comunità Sociale Cremasca non sono riportati in quanto, al 31/12/2008, l'Azienda gestiva servizi in convenzione con enti del volontariato, il pagamento di rette verso enti gestori terzi o fondi comunali per l'attivazione di voucher sociali presso agenzie accreditate.

L'analisi delle politiche di gestione del personale implica alcune riflessioni sui processi di esternalizzazione di attività e servizi, che comportano un trasferimento all'esterno dell'Azienda di lavoro e delle relative esigenze di personale. Non è stato possibile quantificare il numero delle persone che lavorano – con diverse tipologie contrattuali – nelle organizzazioni alle quali le Aziende del network NeASS hanno delegato l'erogazione di servizi (con convenzioni, appalti o altre modalità). Il dato a cui è stato possibile risalire è quello del monte ore di servizi esternalizzati, suddiviso per i vari settori di intervento. Da questo dato è stato quindi calcolato il numero di giornate di lavoro esternalizzate da ciascuna Azienda, che è presentato nella Tabella 3.

La Tabella 3 evidenzia un quadro piuttosto eterogeneo nelle dinamiche di esternalizzazione dei servizi. Sei delle sedici Aziende considerate, quindi più di un terzo, esternalizzano complessivamente meno di 5000 giornate lavorative annue, mentre altre Aziende rimangono comunque al di sotto delle 10.000. Sette aziende superano questa soglia e, di queste, tre risultano esternalizzare più 15.000 ore annue. Sempre in termini aggregati, si può notare come il settore nel quale l'esternalizzazione è più alta è quello degli anziani, seguito da quello dei disabili: entrambi sono settori nei quali è frequente l'utilizzo di strutture residenziali o semi-residenziali, che possono richiedere un corollario di attività di supporto (es. portineria, cura degli spazi ecc.). Uno sguardo ai dati disaggregati consente di cogliere come alcune aziende abbiano esternalizzato quote consistenti di attività (in termini relativi rispetto ai valori medi): è il caso, per esempio, di Offertasociale (per i settori disabili e minori e famiglie), del Consorzio Desio e Brianza (per il settore disabili) e di Casa Serena di Cilavegna (settore anziani). Questi dati, se affiancati a quelli relativi al personale, forniscono una prima rappresentazione (per quanto parziale e sommaria) della diversità dei modelli organizzativi delle Aziende aderenti a NeASS, che si collocano in un continuum che va da forme che ricordano i processi di produzione snella e con ricorso a personale flessibile a forme che invece prevedono la produzione internalizzata e con personale stabile.

Un ultimo dato da considerare riguarda la dimensione professionale e la distribuzione delle professionalità nelle varie tipologie di Aziende.

Grafico 3. Distribuzione delle professionalità nelle Aziende NeASS.



Note: dati aggiornati al 31/12/2008. I dati considerano esclusivamente il personale dipendente (a tempo determinato e indeterminato, full-time e part-time).

Il Grafico 3 offre una visione aggregata delle tipologie di professionalità alle quali fanno ricorso le Aziende che aderiscono al network NeASS. I dati enfatizzano ulteriormente la netta differenziazione tra Aziende consortili e mono-comunali: queste ultime sono focalizzate sui servizi per gli anziani e, come si può leggere dal grafico, ricorrono massicciamente a operatori ausiliari e operatori socio-assistenziali (queste due categorie coprono i due terzi del totale del personale dipendente), oltre a una quota rilevante di medici ed infermieri; viceversa, nelle aziende consortili, la figura professionale maggiormente presente è quella dell'educatore e ciò rispecchia la focalizzazione sui servizi per i minori e per le famiglie e per l'integrazione sociale; a questo dato bisogna peraltro affiancare quello degli assistenti sociali (14,9%), che mostra come le Aziende Speciali (specie quelle di natura consortile) si propongano come soggetti strumentali rispetto all'ente pubblico, anche per quanto riguarda l'offerta di figure professionali che non hanno mansioni strettamente operative, ma che si pongono come centrali nell'articolazione dei servizi socio-assistenziali.

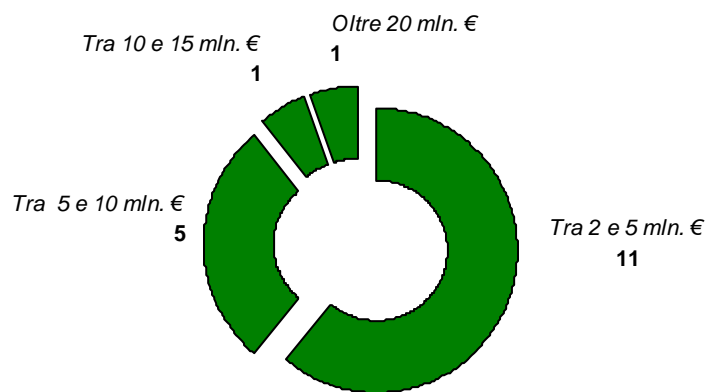
4.4 La dimensione economica

I dati raccolti nella ricerca consentono di avere uno sguardo d'insieme sulle dimensioni economiche delle Aziende, considerandone i valori di fatturato, le principali voci di finanziamento e le modalità di spesa. L'analisi si svolge in questo caso in termini aggregati (a parte la distinzione tra aziende

consortili e mono-comunali), in quanto l'analisi disaggregata di ogni singola azienda implicherebbe la discussione di questioni ed aspetti specifici che non possono essere trattati approfonditamente in questa sede.

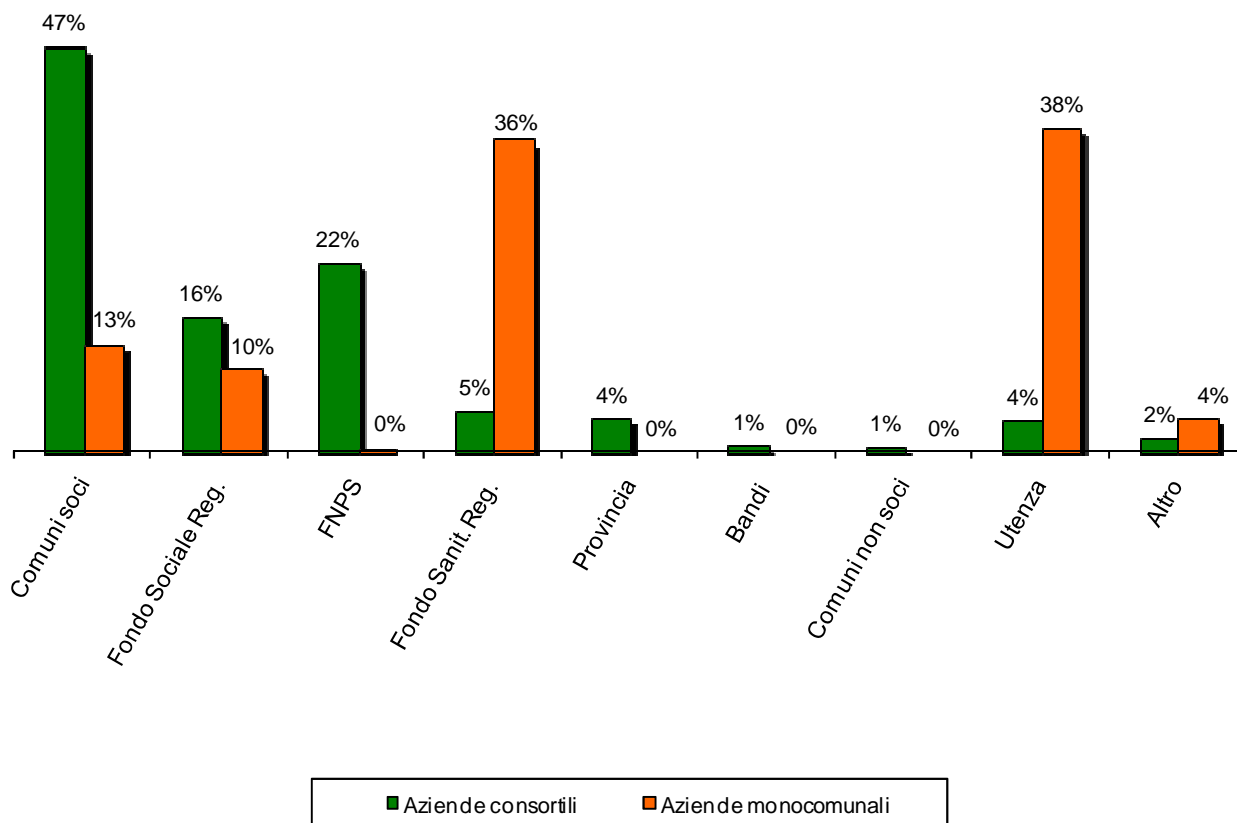
Il Grafico 4 rappresenta le Aziende speciali aderenti a NeASS per classi di fatturato annuo. Il dato eloquente è che quasi un terzo delle Aziende si colloca nella prima classe, avendo un fatturato annuo inferiore ai cinque milioni di euro. A queste si possono affiancare le cinque imprese che si situano nella classe superiore, con un fatturato che risulta inferiore ai dieci milioni di euro annui. I dati offerti dal Grafico 4 mostrano pertanto una forte analogia tra le Aziende, sul piano delle dimensioni economiche.

Grafico 4. Aziende per classi di fatturato annuo.



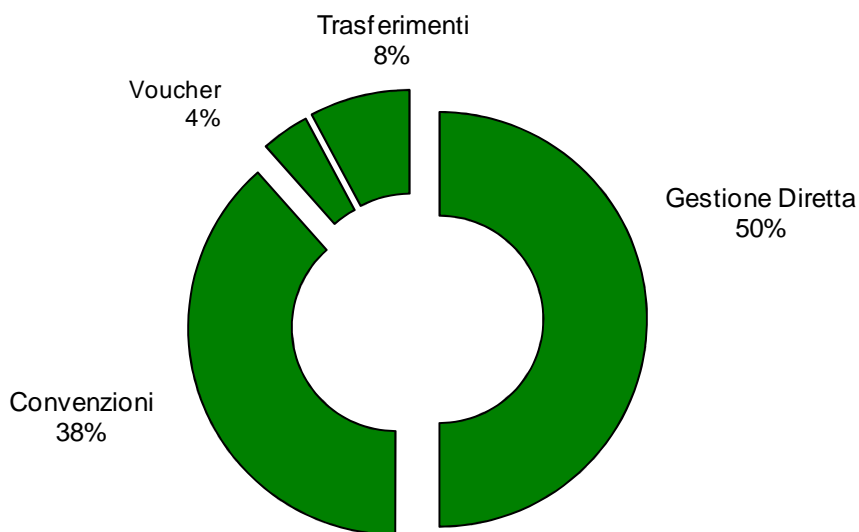
Nota: Dati al 31/12/2009

Grafico 5. Voci di finanziamento delle Aziende Speciali



Nota: dati aggiornati al 31/12/2009

Grafico 6. Modalità di spesa per tipologia di gestione



Nota: dati aggiornati al 31/12/2009

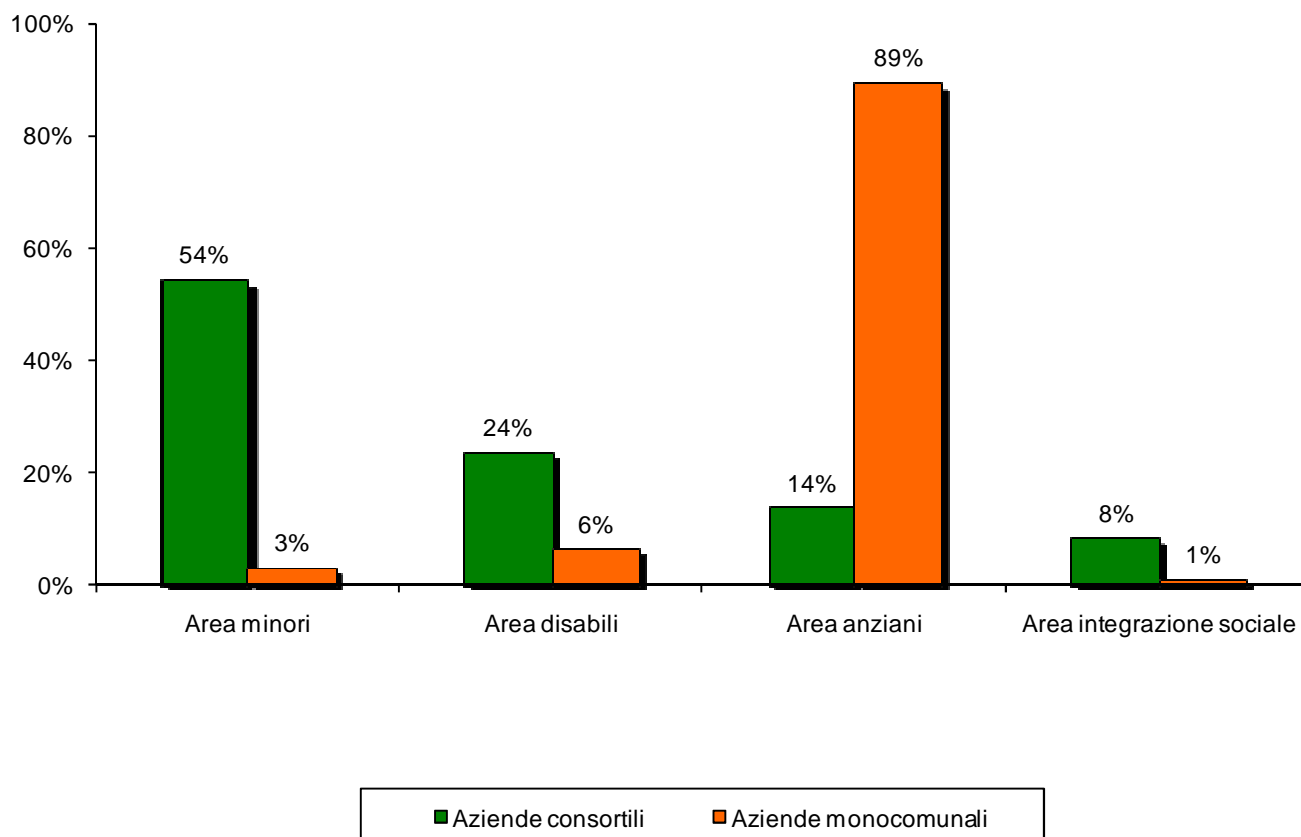
Il Grafico 5 illustra le principali fonti di finanziamento delle Aziende e la loro incidenza sul totale delle entrate. Nel grafico vengono distinte le Aziende consortili da quelle mono-comunali: questa distinzione sottolinea una effettiva ed evidente diversità nella composizione delle fonti di entrate. Le aziende consortili traggono infatti dai trasferimenti dei propri Comuni soci quasi la metà del proprio budget; questo viene quindi surrogato prevalentemente dalle quote provenienti dal Fondo Sociale Regionale (16%) e dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (22%). Le aziende mono-comunali basano invece il proprio budget su due risorse principali: le rette versate dall'utenza private (per i servizi residenziali per gli anziani) e i trasferimenti del Fondo Sanitario Regionale. A queste si devono aggiungere, sebbene con valori assai inferiori, i contributi dei Comuni di cui sono espressione e i trasferimenti provenienti dal Fondo Sociale Regionale. La situazione delle due tipologie di aziende appare dunque piuttosto diversificata e questo prefigura scenari diversi rispetto alle ipotesi di ulteriori contrazioni delle risorse pubbliche (regionali e comunali) per il welfare. Una nota critica si può peraltro introdurre rispetto alla scarsissima incidenza delle entrate provenienti da bandi (praticamente nulla per le Aziende mono-comunali): questo dato evidenzia come la propensione imprenditoriale delle Aziende sia tuttora poco sviluppata e come esse poggino essenzialmente su un circuito che, nel complesso, riproduce dinamiche di trasferimento interne alle amministrazioni statali.

I Grafici successivi (6 e 7) illustrano rispettivamente come e dove spendono le Aziende speciali. Nel Grafico 6 è indicata la modalità di gestione della spesa. In termini aggregati, si può notare come metà della spesa riguardi servizi in gestione diretta, vale a dire erogati direttamente dalle Aziende. A questi si affiancano i servizi esternalizzati attraverso delle convenzioni, che coprono circa il 38% delle uscite. Si può infine notare come i trasferimenti ad altre istituzioni siano piuttosto limitati dal punto di vista finanziario. Un discorso a parte meritano i voucher: l'entità complessiva della spesa per voucher è assai bassa (4%). Tuttavia, occorre considerare che soltanto otto delle aziende considerate operano in regime di voucher: se l'analisi riguardasse soltanto queste aziende, l'entità delle spese per voucher salirebbe al 10%.

Il Grafico 7 presenta infine la destinazione settoriale della spesa in servizi delle Aziende, esclusi quindi i costi amministrativi. Anche in questo caso è opportuno distinguere le Aziende mono-comunali da quelle consortili: queste ultime hanno una distribuzione più articolata della spesa, sebbene più delle metà – in termini finanziari – sia destinata all'area minori. Le aziende mono-comunali sono viceversa concentrate – come anticipato in precedenza – sui servizi per anziani e dedicano a questa area una quota predominante del proprio budget di spesa. Risulta ulteriormente

confermato il differente profilo di queste due tipologie di aziende, sia sul piano istituzionale che su quello operativo ed economico.

Grafico 7. Ripartizione della spesa sociale per settore.



Nota: dati aggiornati al 31/12/2009

5. Discussione

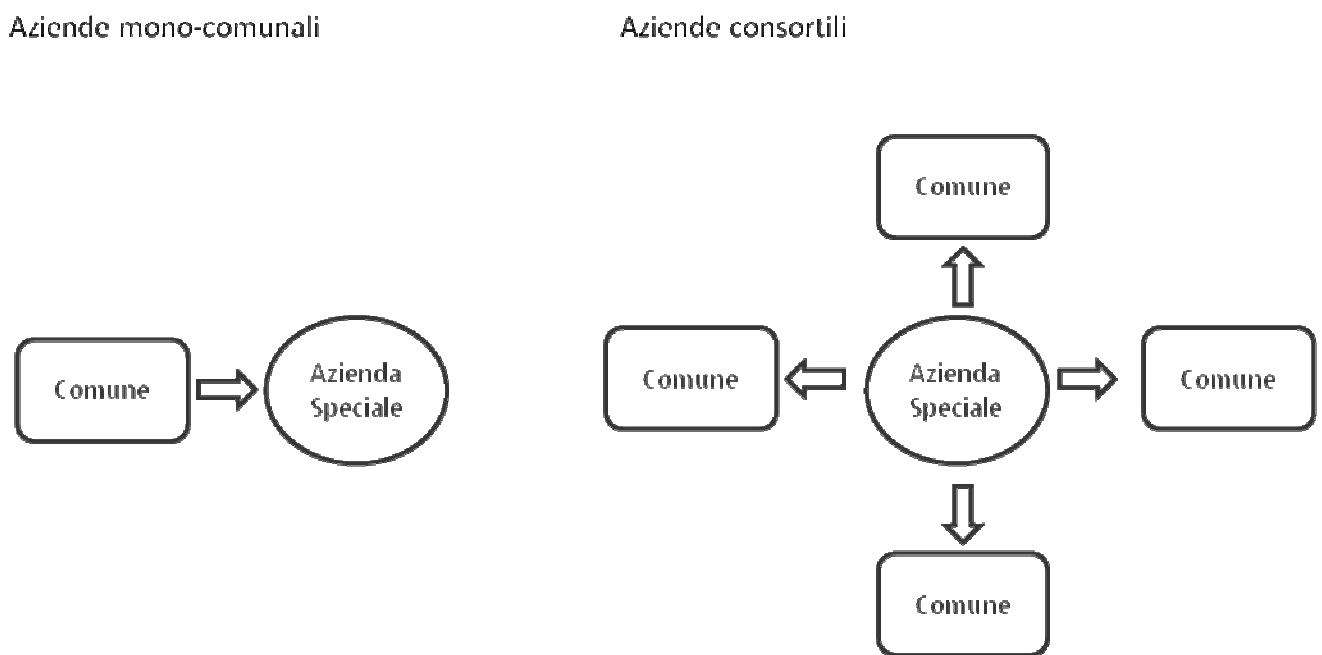
Dopo aver presentato i principali dati emersi dalla ricerca, è ora possibile passare ad una discussione più complessiva delle esperienze delle Aziende Speciali. Le riflessioni che si possono compiere si stagliano su più livelli: istituzionale, organizzativo, gestionale ed operativo. Nel loro insieme, gli elementi individuati permettono inoltre di esaminare il ruolo delle Aziende Speciali in rapporto sia alla loro specificità nel sistema di welfare, sia ai diversi orientamenti e peculiarità che esse denotano. Per facilitare l'esposizione, si è quindi deciso di articolare questo paragrafo in tre sotto-paragrafi, che tuttavia vanno considerati trasversalmente in quanto introducono e discutono aspetti che sono fortemente connessi tra loro.

5.1 L'offerta di servizi: strumentalità e complementarietà

L'analisi dei servizi complessivamente offerti dalle Aziende speciali aderenti al network NeASS mostra come vi sia una netta polarizzazione tra Aziende di natura consortile e Aziende mono-comunali. Queste ultime si dedicano prevalentemente, come diversi dati hanno indicato, ai servizi per gli anziani e, in particolare, sono concentrate nella gestione di strutture residenziali (RSA, CDI). Simili tipologie di servizi sono praticamente assenti nelle Aziende consortili, che invece sono più focalizzate sui servizi per minori e famiglie. Questa netta differenziazione rispecchia una delle motivazioni che hanno portato alla fondazione di molte Aziende consortili: il recupero delle deleghe date alle ASL, avvenuto a seguito della legge regionale 31/1997, per la gestione dei servizi per minori e famiglie. Nel complesso, queste Aziende sono quindi sorte per la gestione di servizi, senza investimenti significativi per la creazione di strutture. Le aziende consortili si sono poste quindi in una posizione effettivamente strumentale rispetto all'ente comunale, laddove le aziende mono-comunali offrono servizi che possono essere classificati come complementari rispetto a quella che è la gamma di servizi e prestazioni sociali di competenza comunale. Ciò si intravede anche nella diversa presenza di assistenti sociali – in termini quantitativi – nelle due categorie di aziende: la presenza di un discreto numero di assistenti sociali presso le aziende consortili si può ricondurre al fatto che queste aziende vadano a svolgere un ruolo strumentale (di affiancamento e integrazione) dei servizi offerti dalle Amministrazioni Comunali; in alcuni casi, questo significa, nell'ottica della gestione associata, colmare quelle lacune di figure professionali che specialmente i Comuni di piccole dimensioni lamentano nel proprio organico.

La diversa composizione dell'offerta di servizi incide d'altra parte sulle dinamiche di finanziamento delle Aziende. In questo senso, le Aziende mono-comunali dispongono di un vettore rilevante di finanziamento (l'utenza privata), che invece non è presente (se non in termini estremamente esigui) nelle Aziende consortili. Questo prefigura una maggiore autonomia di manovra imprenditoriale, che invece non è praticabile dalle aziende consortili. La complementarietà dell'azione dell'Azienda Speciale si può definire in tal senso come estensione della gamma dei servizi offerti dall'ente Comunale. Al contrario, le Aziende consortili accentuano la propria funzione strumentale articolandola in chiave territoriale, ponendosi come fornitori (o soggetti gestori) di servizi in un contesto che congiunge più enti locali. Questa differenza di ruoli è sintetizzata nella Figura 1.

Figura 1. Ruolo complementare-estensivo e strumentale-supplente delle Aziende Speciali



Lo schema disegnato nella Figura 1 illustra come, al di là della dizione giuridica (secondo la quale entrambe le tipologie organizzative hanno la medesima funzione strumentale rispetto ai Comuni di riferimento), le Aziende Speciali assumano un diverso ruolo di strumentalità per i rispetti enti istituenti. I dati della ricerca permettano infatti di dedurre una diversa valenza nell'offerta dei servizi tra aziende mono-comunali e aziende consortili. Come anticipato, le prime si distinguono per il loro carattere complementare rispetto all'offerta di servizi del Comune costituente (che comunque e per altre vie offrirà servizi rivolti non solo all'area anziani): in questo senso, si può parlare di ruolo complementare-estensivo; viceversa, le aziende consortili si pongono in termini di supplenza rispetto all'offerta di servizi di una gamma di Comuni, che delegano loro l'organizzazione e la produzione dei servizi: in questo caso, si può quindi delineare una funzione strumentale-supplente nei confronti dell'Ente pubblico.

5.2 Le dinamiche organizzative: uno scenario di polimorfismo

L'analisi delle strutture organizzative delle Aziende e delle relative scelte nella gestione del personale e nella produzione dei servizi offre un quadro tutt'altro che omogeneo e uniforme. Se le premesse relative all'analisi di tali aziende potevano suscitare aspettative di isomorfismo organizzativo [DiMaggio e Powell, 1983] (impressione che si può maturare confrontando i vari

Statuti), l'indagine empirica ha invece prodotto uno scenario che si caratterizza nel verso opposto. L'espressione più appropriata per descrivere complessivamente un simile scenario è polimorfismo organizzativo. All'interno del network NeASS convivono infatti organizzazioni che si differenziano fortemente per gli orientamenti strategici seguiti nella gestione del personale, nella scelta tra *make or buy* [Williamson, 1986] nella produzione dei servizi, nonché come già esaminato nella definizione della gamma dei servizi e delle prestazioni offerte. Le differenze emergenti rispetto a tali questioni portano quasi in secondo piano la distinzione tra aziende consortili e mono-comunali, in quanto mettono in luce scelte manageriali che, a prescindere dalla natura istituzionale dell'Azienda, ne delineano l'effettiva azione.

L'idea di polimorfismo organizzativo può essere colta considerando lo schema presentato in Figura 2.

Figura 2. Schema di analisi delle dinamiche di produzione dei servizi e della gestione del personale.



Lo schema costruito nella Figura 2 incrocia due dimensioni di analisi: a) le politiche nella gestione del personale, polarizzate tra forme che offrono stabilità contrattuale ai lavoratori e forme che invece optano per una maggiore flessibilità d'impiego; b) le scelte nella produzione dei servizi, polarizzate tra produzione interna (*make*) o acquisto sul mercato (*buy*), vale a dire esternalizzazione. L'incrocio tra le due dimensioni delinea quattro quadranti che si pongono come sintesi idealtipiche della strategia adottata da ciascuna azienda.

L'esame dei quadranti può partire da quello che si trova in alto a destra nella schema, che inquadra quelle aziende che propendono per l'esternalizzazione della produzione dei servizi e adottano prevalentemente modalità d'impiego flessibili dei lavoratori: per esse è stata proposta la denominazione "organizzazioni di programmazione e coordinamento". Le ragioni di tale scelta consistono nel fatto che simili organizzazioni hanno un ruolo preminente di programmazione e coordinamento dell'offerta di servizi (e, in molti casi, interpretano questo ruolo attraverso la gestione dell'Ufficio di Piano di Zona), erogando direttamente pochi servizi e dotandosi di personale in gran parte assunto con contratti a progetto o contratti di collaborazione professionali. Si tratta dunque di organizzazioni snelle, che traslano per molti versi nel settore dei servizi sociali alcuni presupposti del modello della *lean production*. L'esempio più emblematico è quello di Offertasociale, che si pone come baricentro istituzionale di raccordo e programmazione sul proprio territorio, delegando tuttavia quasi completamente a soggetti esterni la produzione e l'erogazione dei servizi.

Speculare a questa posizione è quella delle cosiddette "Organizzazioni produttive integrate". Esse si contraddistinguono per produrre direttamente la gran parte dei servizi che erogano e, parallelamente, per la scelta di dotarsi di personale assunto prevalentemente a tempo indeterminato. Si tratta in particolare di quelle aziende che, come Casa di Riposo Monticello, gestiscono strutture residenziali per anziani o, in alternativa, come Tecum Mariano Comense che, seppur con volumi minori, segue questo profilo.

Se queste due prime posizioni proiettano degli orientamenti strategici nettamente polarizzati, le due rimanenti posizioni offrono soluzioni ibride e intermedie. Nel versante in alto a sinistra dello schema si trovano le "organizzazioni di coordinamento con strutture specializzate": questa denominazione inquadra quelle organizzazioni che pur mantenendo al proprio interno la produzione di alcuni servizi (per i quali si dotano di personale assunto stabilmente), hanno comunque esternalizzato la maggior parte degli altri servizi. Questo può essere il caso di Casa Serena Cilavegna e Consorzio Lodigiano Servizi alla Persona.

Infine, le "organizzazioni produttive a geometria variabile" si distinguono perché mantengono prevalentemente al loro interno la produzione dei servizi, ricorrendo però a soluzioni di flessibilità nella gestione del personale. Isola Bergamasca è un'azienda speciale che si configura seguendo questo orientamento.

In sintesi, è opportuno ribadire che lo schema proposto traccia una rappresentazione idealtipica delle strategie aziendali. La sua funzione è quella di favorire una comprensione di tali strategie, accentuandone e polarizzandone gli elementi di fondo. E' evidente che individuare la collocazione di ciascuna azienda potrebbe risultare difficoltoso e, per certi versi, produrre esiti contraddittori;

tuttavia, è possibile sostenere che lo schema offra un quadro sinottico dei principali orientamenti che ispirano e, al tempo stesso, descrivono le dinamiche organizzative delle Aziende Speciali aderenti a NeASS.

5.2 Ruolo istituzionale e radicamento territoriale

Una terza riflessione si può sviluppare esaminando congiuntamente il ruolo istituzionale attribuito (o assunto) dalle Aziende Speciali e il loro radicamento territoriale, tenendo conto ossia dei rapporti che esse hanno maturato con altre istituzioni locali, con soggetti del privato sociale e altri attori operanti sul territorio.

Il primo elemento da considerare concerne l'inquadramento istituzionale delle aziende. Come si è visto, dieci Aziende su diciotto (quattordici considerando soltanto il numero delle Aziende consortili) ha in gestione l'Ufficio di Piano di Zona. Ciò introduce la questione della polivalenza istituzionale di tali Aziende: esse infatti assolvono parallelamente al coordinamento delle funzioni programmatiche proprie di tale Ufficio e al presidio gestionale delle attività prodotte nel quadro della gestione associata dei servizi. Per certi versi, si tratta di una situazione che potrebbe prefigurare un potenziale conflitto di interessi: tuttavia, è importante segnalare come la distinzione tra le due funzioni sia sancita, da un lato, attraverso le specifiche dinamiche di governance definite da ciascuna Azienda (che prevedono generalmente la compresenza di Tavoli tecnici e Tavoli politici con ruoli nettamente distinti) e, dall'altro, mediante la configurazione organizzativa delle stesse Aziende consortili, alle cui basi stanno organismi assembleari che garantiscono una rappresentanza di matrice democratica nei processi decisionali più strategici (per esempio, nell'elezione del CdA) e che possono così arginare possibili distorsioni. Rimane ad ogni modo aperta la questione della definizione dei ruoli che le Aziende Speciali possono giocare nel sistema di welfare: l'oscillazione tra funzioni di programmazione, produzione e/o acquisto di servizi [Longo 2008] potrebbe essere maggiormente esplicitata, per inquadrare o far emergere un più chiaro mandato istituzionale.

Un secondo elemento da valutare riguarda le dinamiche di radicamento territoriale delle Aziende. Questa espressione può avere diversi significati: da un lato, essa attiene alla storia che è alle spalle e che descrive quindi la nascita e lo sviluppo delle attività delle Aziende. In questo senso, le Aziende Speciali di NeASS hanno dimostrato finora una sostanziale continuità sul piano sia produttivo che su quello manageriale-organizzativo. Non si sono verificati infatti particolari fenomeni di *spoils system* o di altre forme di interferenza di natura politica. E' vero che l'età media delle Aziende è piuttosto bassa; tuttavia, il dato interessante concerne i meccanismi assembleari che, nelle Aziende consortili, sembrano in grado di prevenire le possibili ingerenze di una particolare forza politica e il

connubio spesso deleterio tra classe politica e organi dirigenziali. Allo stesso tempo, i cambiamenti nella colorazione politica complessiva delle Assemblee delle Aziende non hanno inciso significativamente nel loro percorso di sviluppo. Si può anzi sostenere che la continuità delle attività delle Aziende nei vari territori abbia costituito un fattore del quale hanno tratto beneficio anche i rappresentanti istituzionali e politici locali: essa è infatti un elemento di apprendimento e un riferimento di supporto estremamente importante, specialmente per gli esponenti più giovani o novizi che si affacciano alla gestione della cosa pubblica.

Il tema del radicamento territoriale riconduce poi alla questione della creazione di partnership e relazioni con altri soggetti, istituzionali e non, presenti nei diversi contesti [G. Rossi, 2009]. In questa prospettiva è bene ricordare come molte Aziende siano sorte sulla scia di precedenti esperienze di partnership locale, promosse da istituzioni di livello territoriale e supportate in molte occasioni da soggetti del privato sociale (il caso di Offertasociale è uno dei più significativi in tal senso). Il senso del radicamento territoriale delle Aziende Speciali va però colto primariamente considerando le esigenze di copertura di servizi proprie di ciascun territorio: questo significa che molte Aziende Speciali non sono sorte e non si sono sviluppate per costruire, rinforzare o alimentare reti e partnership su più livelli, bensì per completare l'offerta di servizi sociali su scala territoriale. Ciò può aiutare a comprendere il polimorfismo organizzativo e la polivalenza istituzionale delle Aziende: le scelte operate da molte di loro non sono infatti dettate esclusivamente da particolari orientamenti manageriali, ma rispondono alla conformazione del territorio e alla presenza od assenza di strutture o servizi già avviati.

Quest'ultima considerazione consente di riflettere brevemente sulla connessione che si può tracciare tra l'azione delle Aziende Speciali e uno dei riferimenti teorici essenziali che, perlomeno in termini idealistici, dovrebbe caratterizzare il welfare lombardo, ossia il concetto di sussidiarietà [Gori, 2005]. In quest'ottica, si può asserire che l'azione delle Aziende Speciali si muova principalmente nel versante verticale di tale concetto, introducendo un nuovo attore che si interpone nel continuum istituzionale che lega Stato e individui. La collocazione di questo soggetto è degna di nota: l'azienda Speciale si pone infatti come interlocutore territoriale (specie quando si tratta di un'azienda consortile) che, per gli utenti, affianca e per molti versi completa (come organo di implementazione dei servizi) l'intervento del Comune. Si tratta quindi di un soggetto che svolge un ruolo di mediazione laterale: sebbene l'Azienda Speciale abbia natura pubblica e poggi su organi che sono direttamente riconducibili ad altri soggetti istituzionali (i Comuni), essa identifica solo parzialmente un nuovo livello di rappresentanza istituzionale. L'azione delle Aziende Speciali è quindi parallela e laterale, sul piano della sussidiarietà verticale, rispetto a quella dei Comuni. In termini di sussidiarietà orizzontale, rispetto ossia alla partecipazione di soggetti altri dagli enti

pubblici e statali alla programmazione e alla produzione dei servizi, il ruolo delle Aziende rimane più limitato. Esse sono sì acquirenti di servizi prodotti da soggetti del terzo settore e dunque, come tali, motore di sussidiarietà orizzontale. Tuttavia, la partecipazione di questi stessi soggetti alla programmazione e alla progettazione degli interventi sociali svolti dalle Aziende Speciali è risultata essere complessivamente piuttosto scarsa. Non ci si riferisce qui alle attività previste dal Piano di Zona, bensì alle altre forme di connessione che si possono instaurare con soggetti del terzo e del quarto settore, come associazioni, comitati, gruppi di mutuo aiuto ecc.

6. Conclusioni

La ricerca ha messo in luce le principali caratteristiche istituzionali, organizzative ed economiche delle Aziende Speciali aderenti al network NeASS. Gli elementi che complessivamente descrivono questo network sono il polimorfismo organizzativo e la polivalenza istituzionale delle Aziende che ne fanno parte, nonché il loro consolidato seppur eterogeneo radicamento nel territorio. In termini analitici, un primo dato che si può trarre è quindi la diversità delle soluzioni – organizzative, gestionali ed operative – che si possono adottare dietro la medesima configurazione giuridica e istituzionale.

Questo elemento, oltre a costituire un interessante spunto di riflessione teorica per la ricerca organizzativa, pone una serie di questioni rispetto al ruolo istituzionale che le Aziende Speciali possono avere nell'attuale sistema di welfare e nei suoi scenari futuri, quali contributi possano offrire e quali possibili innovazioni introdurre e/o alimentare. A tali interrogativi si può rispondere sia in chiave nazionale che rispetto al contesto più circoscritto del sistema di welfare lombardo.

Il ruolo istituzionale delle Aziende Speciali è tuttora controverso e in divenire, soprattutto per quanto riguarda le attività e i servizi promossi in forma associata. Molte aziende, specie di natura consortile, si propongono come soggetti deputati sia ad “ospitare” le attività di programmazione zonale che a gestire ed erogare i servizi (acquistandoli o producendoli direttamente). Ciò consente da un lato l'ottimizzazione delle risorse e delle modalità d'azione ma, dall'altro, prefigura sovrapposizioni tra le funzioni di programmazione e le funzioni di gestione.

Rispetto al contributo specifico delle Aziende Speciali nel sistema dei servizi, i dati ricavati dalla ricerca indicano due orientamenti principali. Prescindendo, per ora, dall'interpretazione e quindi dall'eventuale condivisione dell'adozione di una dimensione aziendalista nella gestione ed erogazione dei servizi sociali, si può notare come l'azione delle Aziende di natura mono-comunale sia nettamente distinta rispetto a quella delle Aziende consortili. Le aziende mono-comunali sembrano infatti maggiormente capaci di accentuare la propria propensione aziendale: da un lato, per la tipologia dei servizi offerti e, dall'altro, per le dinamiche relazionali con l'ente istituzionale di

riferimento, ossia il Comune istituyente. Si è infatti visto come le Aziende mono-comunali abbiano una valenza complementare-estensiva rispetto ai servizi offerti dal Comune, laddove le Aziende consortili svolgono un ruolo strumentale-supplente nei confronti dei Comuni soci. La gestione associata dei servizi, che è il fulcro delle Aziende consortili, sembra quindi offrire meno spazi per lo sviluppo di strategie aziendaliste, intendendo con ciò un orientamento al mercato; la dimensione aziendale si ritrova, nel caso delle Aziende consortili, prevalentemente nella snellezza gestionale e nella flessibilità produttiva.

Questa differenza si proietta nell'analisi delle innovazioni che le Aziende Speciali possono portare nel contesto del welfare regionale e, indirettamente, su scala nazionale. La tendenza verso la gestione associata dei servizi è un movimento che appare oggi giustamente irreversibile, per una molteplicità di ragioni. In questo senso, la formula dell'Azienda Speciale (consortile) si presenta innovativa sul piano organizzativo ed istituzionale (pur con le sue contraddizioni), ma pone particolari sfide sul versante della sostenibilità economica, se essa permane in un ruolo di supplenza e integrazione degli interventi comunali nel contesto allargato di un ambito sociale. Ciò che si può constatare è che, sinora, la capacità innovativa delle Aziende Speciali è emersa soprattutto sul versante manageriale e professionale: la continuità dell'azione delle Aziende, l'ampliamento della gamma dei servizi e del numero di utenti testimoniano la validità di un modello che soprattutto sul piano gestionale e operativo ha saputo trovare la propria peculiarità, superando anche alcune incertezze legislative ed istituzionali.

Le Aziende Speciali si presentano ora come un fenomeno tipicamente lombardo [Pesaresi, 2006]. La loro presenza, in termini qualitativi e quantitativi, non permette tuttavia di classificarle espressamente come uno degli emblemi del modello regionale di welfare: da un lato, perché esse non sono comunque l'opzione maggiormente praticata per la gestione associata dei servizi in questa regione [G. Rossi, 2009], dall'altro perché l'analisi della loro azione non identifica dei modelli omogeneamente allineati, né sul piano istituzionale, né su quello organizzativo. La sua diffusione in questo contesto ha seguito per molti versi traiettorie sia di isomorfismo [Powell e DiMaggio, 1981] che di allomorfismo [Lippi, 2000].

La valenza generale delle Aziende Speciali, considerandone potenzialità e criticità, non è dunque facilmente definibile. Le variabili contestuali (non soltanto di livello legislativo) che incidono sulle singole esperienze e sulla diffusione di tale formula organizzativa sono infatti assai diverse e numerose. Il dato che sembra emergere è d'altra parte che le diverse Aziende Speciali associate a NeASS abbiano seguito un orientamento *bottom-up* su scala territoriale per la loro fondazione e il loro sviluppo: esse sono infatti in molti casi espressione delle esigenze peculiari di ciascun territorio. La formula dell'Azienda Speciale, soprattutto nel caso delle aziende consortili, è stata

adottata perché consente di mantenere un presidio pubblico e democratico sulla gestione e l'erogazione dei servizi e perché, altresì, offre una notevole flessibilità e plasticità rispetto alle esigenze emergenti dal territorio: esigenze che si definiscono sia rispetto alla specifica domanda sociale, sia considerando che le unità di offerte e le reti già presenti e attive.

Il contributo specifico dell'Azienda Speciale si può quindi sintetizzare nella sua plasticità, istituzionale e organizzativa: istituzionale in quanto ente ibrido tra pubblico e privato e con una pluralità di funzioni, organizzativo per il polimorfismo che consente a livello gestionale e produttivo. Tale plasticità deve però essere compatibile con gli orientamenti complessivi di welfare che si possono avere a livello regionale: non è pertanto possibile pensare che questo modello, pur nella sua natura polimorfa e polivalente, possa essere esportato tale e quale in altri contesti, specie laddove le maglie legislative e istituzionali sono più rigide e dirigiste. La dimensione aziendale, nel suo risvolto imprenditoriale, appare invece per ora latente e poco sviluppata nelle esperienze prese in esame. Questo può essere per certi versi un fattore rassicurante o, viceversa, un elemento di criticità e debolezza.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini G. (2000), *Il distretto industriale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bobbio L. (2005), "Governance multilivello e democrazia", *La Rivista delle Politiche Sociali*, n° 2, 51-62.
- Butera F. (2009), *Il cambiamento organizzativo. Analisi e progettazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Crouch C. (2004), *Postdemocrazia*, 4. Sagittari Laterza, Roma Bari, Laterza.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Gatti D. (2010), "Nascita e finalità", 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.
- 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).
- Lippi A. (2000), "One theory, many practices. Institutional allomorphism in the managerialist reorganization of Italian local governments", *Scandinavian Journal of Management*, 16, 455-477.
- Longo F. (2004), "Aziende sociali comunali: rischi e benefici", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1.
- Longo F. (2008a), "I sistemi di governance allargati", in Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche* (pp. 163-181), Milano, Egea.

- Longo F. (2008b), "Imprese e gruppi pubblici: governance e processi decisionali", in Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, Egea.
- Mele V. (2008), "New Public Management e il passaggio da government a governance", in Borgonovi E., Fattore G., Longo F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche* (pp. 85-95), Milano, Egea.
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government*, Reading Mass, Addison Wesley.
- Pesaresi F. (2006), "La gestione associata dei servizi sociali", *Appunti sulle politiche sociali*, n° 3.
- 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.
- Powell W.W. (1990), "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organizations", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, 295-336.
- Rhodes R.A. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rossi G. (2009), "Un oggetto di ricerca innovativo per le policy: le partnership sociali", in Rossi G., Boccacin L. (a cura di), *Forme di gestione associata nei servizi alla persona*, Milano, Guerini.
- Rossi G., Boccacin L. (a cura di) (2009), *Forme di gestione associata nei servizi alla persona*, Milano, Guerini.
- Sabbatini A. (2005), "Governance", *La Rivista delle Politiche Sociali*, n°2, 407-423.
- Vitale T. (2009), "La programmazione sociale: ovvia ma non per questo scontata", in Costa G. (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Bruno Mondadori.
- Williamson O.E. (1986), *Economic Organization*, Brighton, Wheatsheaf Books (trad.it. *L'organizzazione economica. Imprese, mercati e controllo politico*, Il Mulino, Bologna 1991).
- Zan S. (a cura di) (1994), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.