

PER UNA LETTURA STRATEGICA DELLA COSTITUZIONE DELLE AZIENDE DEI SERVIZI ALLA PERSONA – UN PRIMO MODELLO DI LETTURA DEGLI AGGREGATI DI BILANCIO

Claudio Travaglini

Dipartimento di Scienze Aziendali Università di Bologna

claudio.travaglini@unibo.it

Versione Provvisoria – da non citare

Introduzione: Oggetto, scopo e limiti del contributo – Il contesto giuridico, politico e culturale della costituzione delle Asp - La definizione della strategia di un'azienda sociale di servizi alla persona espressione degli enti locali – Le scelte strategiche dell'azienda di servizi alla persona - La definizione della strategia dell'Azienda di Servizi alla Persona nel sistema locale di servizi - Un primo modello di lettura delle scelte dell'Asp attraverso alcuni aggregati di bilancio

Introduzione: obiettivi. Oggetto e limiti del contributo

Il sistema delle amministrazioni pubbliche locali italiane si è arricchito in questi ultimi anni di un nuovo soggetto rappresentato dalle Aziende di Servizi alla Persona (Asp), costituite in alcune regioni ed in altre in via di costituzione quale esito della trasformazione delle preesistenti Ipab. La regolamentazione delle Asp vede gli enti locali assumere il ruolo di soggetto economico pubblico delle stesse Asp con l'approvazione degli statuti, la designazione degli organi, la programmazione e finanziamento dei servizi delle asp.

L'inserimento di questi soggetti, che hanno raccolto patrimonio e servizi delle Ipab, è spesso avvenuto in modo acritico, senza una (ri)progettazione strategica dei servizi sociali ed educativi sul territorio di riferimento, ma con una mera riproposizione sotto il nome di asp del ruolo delle precedenti ipab. Non si ritenuto o non si è avuto la possibilità di cogliere in molte situazioni l'opportunità di analisi e riprogettazione strategica dei servizi che la nascita di queste aziende offre al gruppo economico locale.

La complessità e la varietà delle scelte istituzionali ed organizzative in cui i servizi sociali ed educativi possono essere organizzati su un territorio da soggetti pubblici e privati, profit e nonprofit richiede invece al programmatore la considerazione delle possibili scelte strategiche, in termini di servizi proposti, di modelli istituzionali ed organizzativi, nonché di integrazione i soggetti pubblici e privati operanti sugli stessi bisogni nello stesso territorio.

Il contributo propone, con particolare riferimento alla regolamentazione della regione Emilia-Romagna, un primo modello di lettura strategica delle aziende dei servizi alla persona ed attraverso esse della gestione dei servizi in un contesto territoriale.

Per l'osservazione delle scelte strategiche delle aziende, si propone l'utilizzo di alcuni aggregati di bilancio derivabili alla luce della maggiore standardizzazione del sistema informativo contabile obbligatorio ora basato sulla contabilità economico-patrimoniale: in tal modo le scelte strategiche dichiarate vengono analizzate criticamente alla luce degli effetti delle scelte gestionali sugli aggregati contabili.

Il modello di analisi prende in considerazione le scelte istituzionali ed organizzative delle aziende pubbliche e degli enti locali, nonché le forme di collaborazione con i soggetti privati, attuate per l'erogazione dei servizi: il suo utilizzo vuole contribuire per rappresentare ed analizzare la situazione dei servizi sociali ed educativi alla popolazione sul territorio e per progettare e controllare nel tempo la loro evoluzione, oltre che per confrontare le scelte operate in diversi territori.

Speriamo che il modello presentato possa essere utile agli operatori delle aziende ed agli amministratori, oltre che agli studiosi, per verificare le scelte e con esse l'andamento delle aziende e attuare comportamenti strategici con maggiore consapevolezza.

Il modello non presenta specifici casi aziendali né complessive analisi su base settoriale, ma cerca di sottolineare le possibili scelte che le aziende (anzi che il sistema degli enti territoriali a proposito delle aziende) si trova a compiere per organizzare su un territorio il sistema dei servizi socio-sanitari ed educativi. Ci auguriamo di proseguire, assieme a studiosi, amministratori e dirigenti delle aziende, il percorso di riflessione sulle scelte di implementazione del sistema dei servizi sociali locali.

I limiti dell'elaborazione devono essere sicuramente ricercati nel suo carattere di prima analisi ed alla eterogeneità delle aziende a cui vuole riferirsi, che lo rende applicabile in varia misura a diverse tipologie di aziende. Allo stesso modo gli indici di bilancio proposti debbono essere considerati quali "primi tentativi di applicazione" di una metodologia classica degli studi di economia aziendale ad una particolare categoria di aziende, da sperimentare con grande prudenza ed attenzione.

Ciò nondimeno pensiamo che la riflessione possa essere utile per continuare quel processo di "aziendalizzazione consapevole" delle aziende di produzione ed erogazione dei servizi socio-sanitari territoriali, per coniugare ai caratteri di vicinanza ai cittadini e personalizzazione quell'attenzione "aziendale" ad efficacia ed efficienza mai troppo praticata nell'amministrazione delle risorse pubbliche, e da applicare anche al disegno delle forme istituzionali e delle scelte strategiche con cui i servizi sono organizzati e gestiti.

Il contesto giuridico ed organizzativo alla costituzione delle Asp

Diverse e complementari sono le prospettive da cui dobbiamo analizzare la costituzione delle aziende di servizi alla persona, per ricostruire il panorama in cui le scelte strategiche si devono collocare: cercheremo di delineare il contesto giuridico e politico-istituzionale in cui la costituzione delle aziende si colloca.

Dal punto di vista giuridico l'inizio del processo di costituzione delle Aziende di Servizi alla Persona può essere ricercato nella legge 328 del 2000 e nel successivo decreto legislativo 207 del 2001. A tali norme quadro hanno fatto seguito norme legislative ed amministrative regionali che hanno delineato le caratteristiche delle aziende: in particolare ci riferiremo alle norme dell'Emilia-Romagna.

La costituzione di Aziende dei Servizi alla Persona e la trasformazione delle Ipab rappresenta l'opportunità per la riorganizzazione strategica dei servizi alla persona su un determinato territorio. Tali servizi oggi vedono una gestione frazionata soggetti pubblici e privati: in particolare tra gli Enti Pubblici ritroviamo Ipab, gestione diretta da parte dei

Comuni singoli, forme associative tra Comuni¹, Aziende Sanitarie Locali (prevalentemente per conto degli stessi Comuni nella “gestione sociale”).

Tra i soggetti privati troviamo invece aziende private profit, che anche usufruendo di contributi, offrono servizi in convenzione con gli enti pubblici o direttamente alle famiglie e soggetti del terzo settore (prevalentemente cooperative sociali, ma anche associazioni benefiche ed enti religiosi)² che gestiscono servizi per conto degli enti locali o direttamente per le famiglie con diversi livelli di autonomia gestionale e strategica³; a completare il quadro esiste ruolo normativo delle Regioni e di programmazione e coordinamento delle Province.

Alla complessità del panorama dell’offerta corrisponde una maggiore complessità delle funzioni e dei servizi che le aziende di servizi alla persona sono chiamate a svolgere per conto degli enti locali in continuità ai servizi già forniti dalle precedenti Ipb: tali servizi vanno dall’assistenza all’infanzia a quella agli anziani ed ai disabili sino a tutti i servizi sociali ed educativi: ciò ovviamente in clima di risorse stabili o decrescenti e di bisogni crescenti.

A fronte di questa sfida istituzionale ed organizzativa per alcuni aspetti titanica (progettare un modello strategico ed un’azienda di produzione ed erogazione di servizi sociali ed educativi in una visione strategica unitaria dei servizi in un territorio) la risposta della fase costitutiva dell’Asp è stata spesso caratterizzata da una debolezza (se non da una assenza) di una prospettiva strategica.

Le riflessioni e le decisioni della fase costitutiva dell’Asp si sono concentrate su aspetti di carattere giuridico-amministrativo, di governance territoriale e di destinazione di patrimoni, spesso senza porsi invece l’obiettivo strategico di analizzare il disegno strategico dei servizi sul territorio. In assenza delle domande strategiche la fase costitutiva dell’Asp si è trasformata nella mera “ridenominazione” delle precedenti Ipb.

Nostra intenzione nel prosieguo del contributo è quella di ripercorrere alcune di queste domande senza pretendere di dare risposte valide per la generalità delle situazioni, ma solo tentando di costruire una rete concettuale in cui le aziende possano collocare e sottoporre a monitoraggio le proprie scelte nel tempo.

Le scelte strategiche dell’azienda di servizi alla persona

La complessità del tema della strategia degli enti e delle aziende pubbliche ci induce a circoscrivere la nostra attenzione alla gestione dei servizi alla persona (quindi principalmente servizi all’infanzia ed all’età evolutiva, alla disabilità ed agli anziani)

¹ Unioni di Comuni e Comunità Montane in alcune realtà sono il riferimento anche per i servizi socio-sanitari

² Un appunto che si potrebbe fare alla conduzione di questa complessa fase costitutiva è che spesso la costituzione dell’Asp ha operato solo in area pubblica con meccanismi di unificazione e razionalizzazione che hanno lasciato in secondo piano (se non azzerato) il riferimento degli enti di riferimento alle comunità locali. Questo fatto rischia di interrompere quel flusso di sostegno reale e finanziario che ha sostenuto nei secoli le istituzioni.

³ Nella generale affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, il rapporto tra pubblico privato è interpretato in modo estremamente disomogeneo: i soggetti pubblici sono stati accusati di utilizzare l’occasione della costituzione dell’asp per ripubblicizzare il settore dei servizi sociali acquisendo all’interno delle aziende direttamente risorse e personale prima utilizzato dai privati fornitori ed al contrario di delegare eccessivamente al privato i servizi

non trattando delle questioni generali di strategia delle aziende pubbliche e riferendoci alle sole “aziende sociali”⁴ quali le Asp.

Partiamo da quanto proposto dalla dottrina sulla costituzione delle aziende sociali individuando i rapporti intercomunali, le relazioni tra azienda Asl e Comune e le relazioni con le organizzazioni del privato sociale operanti sul territorio⁵.

Quanto ai rapporti intercomunali dobbiamo osservare come nella definizione dell’azienda sociale costituita dai Comuni (titolari di funzioni e finanziamenti per l’erogazione dei servizi sociali alla popolazione) una prima scelta strategica particolarmente critica, è rappresentata dalla scelta di modelli e regole di collaborazione tra Comuni solitamente gelosi della propria autonomia nelle scelte relative alla definizione di modelli di servizio alla popolazione (specie se di peso disomogeneo per cui si pongono questioni di “predominanza” o “dipendenza” istituzionale).

La dimensione dell’azienda, il numero di enti coinvolti, l’ampiezza territoriale e settoriale del mandato, il livello di autonomia e dipendenza dell’azienda rispetto ai comuni soci rappresenta un primo insieme di scelte strategiche fondamentali perché nel momento in cui istituisce uno strumento dei Comuni in realtà ridefinisce poteri, funzioni e confini degli Enti stessi in un settore di grande delicatezza e sensibilità quale quello dei servizi sociali.

La regolazione dei rapporti di collaborazione con i Comuni richiede scelte istituzionali ed organizzative, in quanto gli stessi comuni sono per l’azienda sociale allo stesso tempo soci, clienti, finanziatori e collaboratori. Gli stessi Comuni hanno servizi ed operatori che possono essere trasfusi nell’azienda conferendo ad essa le funzioni⁶ sin dalla valutazione dei bisogni dei cittadini oppure possono voler mantenere all’interno delle proprie strutture nuclei di funzionari incaricati di operare sugli stessi settori, in dialogo e talvolta in funzione di negoziazione con l’azienda sociale⁷.

La regolazione dei rapporti tra azienda e Comuni è poi demandata a specifici contratti di servizio in cui il Comune (ente di erogazione) acquisisce dall’Asp (azienda di erogazione) servizi a favore dei propri cittadini, servizi che saranno remunerati in parte direttamente dai cittadini con prezzi-tariffe (tipicamente non pienamente remunerativi per l’azienda) ed in parte dallo stesso Comune con contributi integrativi degli stessi prezzi⁸; in tali contratti di servizio si dettagliano le relazioni tra Enti Locali

⁴ “Intendiamo per ‘aziende sociali’ quei “soggetti pubblici (o misti) distinti dall’ente locale o dall’ente pubblico che le costituisce (ad esempio l’azienda Asl) che hanno come finalità l’erogazione di servizi sociali e che presentano al loro interno una componente economico-aziendale” Cfr. R. Montanelli, C. Parente, La scelta della forma di gestione per i servizi sociali: i quesiti strategici e le possibili soluzioni, in F. Longo (a cura di) Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione, Egea, Milano, 2000, in cui vengono poste anche le “domande strategiche da cui partiamo per la nostra ricognizione”.

⁵ Tra le domande strategiche si propone quella relativa alla forma giuridica da assumere, che non prendiamo in considerazione, avendo scelto di occuparci di Aziende di servizi alla persona.

⁶ In questo caso l’Azienda Sociale espressione del Comune singolo od associato diviene non tanto fornitore di un servizio al Comune, ma titolare “pro-tempore” di una funzione pubblica nell’area presa in considerazione per effetto dell’affidamento operato di essa da parte dell’Ente Locale, realizzando una ridefinizione sia pure temporanea della ripartizione di funzioni e poteri degli enti pubblici sul territorio.

⁷ Si ripropone qui la questione vista in passato a proposito dei rapporti tra Comuni ed Aziende Municipalizzate: la permanenza di professionalità all’interno dell’Ente Locale consente il controllo e la valutazione dei servizi, ma rende possibile la nascita di conflitti tra Aziende ed Enti Locali. Al contrario il trasferimento integrale delle funzioni e delle strutture organizzative di riferimento dagli Enti Locali alle Aziende Sociali lascia gli Enti Locali stessi privi delle professionalità necessarie per contribuire alla programmazione ed alla valutazione delle attività dell’Azienda Sociale.

⁸ Il carattere di economicità dell’azienda sociale richiede che i servizi da essa prodotti lo siano in

clienti ed azienda.

Assieme ai rapporti intercomunali sono centrali i rapporti con l'Azienda Asl, titolare dei servizi sanitari, che può gestire alcuni servizi socio-sanitari su delega ed affidamento degli stessi Enti Locali⁹ e comunque deve coordinare, in nome della leale collaborazione tra Enti Pubblici operanti sullo stesso territorio, le proprie strutture con quelle degli Enti Locali e con quelle dell'Azienda Sociale o in base alla distinzione dei ruoli e dei servizi o in base all'integrazione delle attività: anche in questo caso i contratti di servizio tra Azienda Asl ed Enti Locali specificano e regolano in dettaglio le modalità di affidamento, collaborazione e controllo nella gestione dei servizi sociali.

Nell'esaminare le collaborazioni tra Enti Locali, Azienda Sociale e Azienda Asl dalla prospettiva del cittadino occorre ricordare come per lo stesso cittadino tali distinzioni siano scarsamente rilevanti: il cittadino (a nostro parere correttamente) non distingue tra servizi gestiti in proprio dall'Ente Locale o da questi affidati all'esterno, perché considera che il complesso dei servizi debba essere opportunamente governato dallo stesso Ente Locale.

Un ultimo elemento è il rapporto con il privato sociale, che può avere un duplice tipo di coinvolgimento nell'azienda sociale, potendo rivestire il ruolo di socio accanto agli enti locali¹⁰ (e quindi esercitando con essi il ruolo di indirizzo e controllo sull'organizzazione dei servizi) oppure rappresentando uno dei fornitori e partner nella produzione dei servizi (principalmente attraverso il sistema della cooperazione sociale)¹¹.

La definizione della strategia dell'Azienda di Servizi alla Persona nel sistema locale di servizi

Dopo aver delineato i criteri con cui la dottrina ha approcciato l'analisi delle aziende sociali, tentiamo di analizzare le scelte strategiche che le aziende di servizi alla persona devono attuare per organizzare la propria attività.

Innanzitutto dobbiamo non possiamo considerare la strategia dell'azienda sociale in modo separato e distinto dalle altre aziende di servizi pubblici locali, dagli enti locali e dall'azienda asl.

I servizi pubblici del territorio devono essere visti come un unico sistema di cui enti locali, azienda asp, aziende private e del terzo settore ed aziende asl sono sistemi e i loro servizi ed unità organizzative rappresentano elementi costituenti¹².

condizione di economicità, quindi che siano remunerati da contributi integrativi di terzi (dei prezzi corrisposti dagli utenti) quei servizi che sono ceduti agli utenti a prezzi non remunerativi dei costi di produzione.

⁹ Nella maggioranza dei casi sul territorio regionale l'Azienda Asl gestisce con contabilità separata e con fondi degli enti Locali i servizi sociali in forma associata su delega degli stessi Enti Locali

¹⁰ E' il caso delle istituzioni private che partecipavano alle Ipab nel loro precedente assetto istituzionale ed ora sono accanto agli Enti Locali all'interno delle aziende di servizi alla persona

¹¹ In altre aziende sociali con una diversa configurazione giuridica i soggetti della cooperazione sociale sono coinvolti in quanto soci; il carattere di azienda pubblica dell'azienda di servizi coinvolge i soggetti del privato sociale come collaboratori o fornitori di servizi per le aziende di servizi alla persona.

¹² Nella considerazione del sistema locale dei servizi alla persona è necessario un approccio omonico che consideri i singoli servizi e le relative unità operative posti in essere dalle aziende come elementi del sistema intermedio rappresentato dall'azienda ma anche l'azienda come elemento del sistema territoriale dei servizi privati e pubblici. In questo senso (ma ciò non rientra nelle possibilità e negli obiettivi del

La natura sistemica dei servizi pubblici territoriali quindi determina innanzitutto la necessità di considerare l'impatto sul complessivo sistema di ogni scelta strategica del sistema pubblico¹³. Il sistema pubblico si trova nella necessità di compiere scelte strategiche che estendono il proprio impatto a tutti i soggetti operanti nel settore (dei servizi educativi sociali e sanitari territoriali) ed in questo quadro ci è utile recuperare l'approccio funzione-servizio¹⁴ assieme all'applicazione degli affermati principi di sussidiarietà orizzontale e verticale che devono caratterizzare nel nostro sistema politico e giuridico l'attività degli enti e dei poteri pubblici.

La definizione della strategia dell'azienda di servizi pubblici alla persona parte da alcuni premesse metastrategiche (vorremmo dire culturali o politico-sociali) ormai ampiamente condivise quali:

- a) la distinzione tra la funzione pubblica di garantire la tutela di interessi pubblici meritevoli di tutela e la produzione erogazione di servizi da parte di soggetti pubblici;
- b) il riconoscimento e la valorizzazione dei soggetti privati (imprenditoriali privati ed orientati al profitto od espressione delle realtà sociali di "terzo settore") impegnati nell'erogazione di servizi nello stesso settore (sussidiarietà orizzontale);
- c) l'orientamento per ogni azienda espressione degli enti locali di mettersi al servizio dei Comuni per provvedere alla gestione dei servizi ove richiesto integrando le proprie strutture e servizi a quelli già assicurate dagli enti locali (sussidiarietà verticale);
- d) la rilevanza della dimensione aziendale nella produzione ed erogazione dei servizi sociali con il riconoscimento del valore di autonomia e differenziazione delle diverse aziende impegnate e dei loro diversi modelli di produzione ed erogazione dei servizi e la valutazione delle diverse gestioni secondo l'efficienza ed efficacia espressa nella produzione dei servizi.

Possiamo evidenziare alcune scelte strategiche fondamentali e necessarie dell'azienda pubblica di servizi:

- quali servizi o bisogni su cui l'azienda si propone di intervenire;
- in quali territori l'azienda prevede di operare¹⁵;
- quali collaborazioni con soggetti e privati l'azienda adotta.

Le prime due scelte strategiche definiscono le attività ed i destinatari dei servizi dell'azienda. Nello scegliere per quali bisogni e in quali settori operare l'asp deve fare una scelta tra specializzazione su un solo profilo di bisogni e servizi (ad esempio la sola infanzia ed età evolutiva) oppure di diversificazione, provvedendo ad erogare servizi per una pluralità di utenti e bisogni.

Per quanto riguarda invece i territori (tipicamente comunali) l'asp deve definire in quali territori prevede di operare, quindi quale ampiezza avrà la sua attività e quali

presente lavoro) la modellizzazione delle relazioni tra le diverse aziende, gruppi di cittadini e gli aggregati economico-sociali territoriali rilevanti ci da uno strumento di analisi sistemica (qualitativa o quantitativa) per comprendere e governare il sistema territoriale dei servizi

¹³ La considerazione non è a nostro parere scontata e banale: non appartiene sempre alla cultura ed all'approccio del dirigente e dell'amministratore (anche cosciente, preparato e orientato a ciò che considera l'interesse della propria amministrazione) la prassi di ampliare l'analisi delle conseguenze delle proprie decisioni a tutto il sistema territoriale

¹⁴ Riproposizione della distinzione tra funzione e servizio e subfunzioni

¹⁵ Il modello di programmazione territoriale dei servizi della Regione Emilia-Romagna sembrerebbe a prima vista aver risolto in via generale questa scelta prevedendo un'azienda per ogni distretto socio-sanitario: nel concreto la scelta dei territori su cui le asp operano dipende dalle specifiche situazioni locali e dalle relative scelte (ed a nostro parere non può essere regolata in modo uniforme ed astratto da una direttiva regionale).

enti locali saranno i suoi interlocutori. Sarà infatti possibile costituire Asp territoriali (che assicurino tutti i servizi in un territorio limitato) oppure Asp settoriali (che assicurino alcuni servizi tipicamente in un territorio più ampio).

La strategia di intervento di un soggetto collettivo come l'azienda di servizi alla persona deve essere primariamente coordinata con quella che gli Enti Locali soci autonomamente attuano, e in un modello dinamico gli stessi Enti Locali ridefiniscono i loro interventi ed i loro programmi in relazione al ruolo che (formalmente od informalmente) affidano all'Azienda.

Un interlocutore fondamentale da considerare per la definizione e l'attuazione della strategia dell'Asp è rappresentata dal sistema della cooperazione sociale, che in molti territori (e specificamente nell'Emilia-Romagna che stiamo prendendo in considerazione) rappresenta il primo fornitore e partner per la produzione ed erogazione di servizi socio-sanitari ed educativi.

La strategia della cooperazione sociale impegnata su un determinato territorio nella gestione di servizi per conto delle aziende di servizi alla persona non potrà non dipendere dalle scelte strategiche dell'azienda, dato che alla cooperazione saranno chiesti i servizi che l'Asp riterrà di acquistare quale acquirente principale¹⁶; dalla prospettiva opposta, le scelte dell'azienda di servizi non potranno prescindere dalla disponibilità di aziende che abbiano maturato competenze ed esperienze tali da offrire servizi qualificati ed affidabili in settori così delicati. La scelta da parte dell'azienda relativa alla gestione in autonomia od in partnership di determinati servizi e dei criteri per la selezione dei partners da coinvolgere, se coerente e mantenuta nel tempo, è in grado di indurre un percorso strategico di sviluppo nel sistema della cooperazione sociale territoriale¹⁷.

Cosa produrre ed erogare autonomamente e direttamente all'interno della struttura pubblica e cosa invece acquisire, ed in che modo rappresenta una ulteriore scelta strategica fondamentale per l'azienda pubblica di servizi che può collocarsi come pura acquisitrice di servizi da produttori privati, oppure come produttore diretto di tutti i servizi con personale e strutture proprie.

La definizione dell'ampiezza dei servizi da produrre ed erogare, dell'ampiezza territoriale e dei cittadini da servire, assieme alla definizione del modello o dei modelli¹⁸ di collaborazione, giungono a definire un sufficiente quadro strategico dell'azienda che decide cosa produrre (ed erogare), come produrlo e con chi.

¹⁶ La tipologia dei servizi di cui si chiede la fornitura, la durata degli appalti o degli affidamenti, la riunione degli affidamenti in un unico contratto di fornitura o in più affidamenti di minore entità, sono scelte che inducono modifiche nel comportamento e nei programmi di sviluppo della cooperazione sociale operante sul territorio di riferimento.

¹⁷ Indipendentemente dal meccanismo dell'accreditamento, possiamo in via generale osservare come la richiesta da parte dell'asp di una maggiore economicità nella fornitura di servizi già dettagliatamente definiti e programmati porti allo sviluppo di cooperative-fornitrici particolarmente attente all'efficienza produttiva ed alla riduzione del costo dei servizi, mentre l'interesse ad acquisire servizi innovativi che si chiede al fornitore-partner di definire e progettare induce le aziende del sistema della cooperazione sociale a progettare sistemi di servizi innovativi operando sull'innovazione di prodotto e non primariamente sull'efficienza produttiva, che si traduce spesso in pressione sul costo del lavoro, primario fattore produttivo del settore.

¹⁸ Non ci sembra incoerente che in riferimento alla collaborazione con i privati, l'azienda non adotti un unico modello ma sperimenti contemporaneamente più modelli di collaborazione, per valutare in quali servizi e con quali interlocutori tali schemi di cooperazione siano più efficaci.

Il processo di definizione della strategia di un'azienda sociale di servizi alla persona

Evidenziate le scelte strategiche necessarie per l'azienda di servizi alla persona cerchiamo ora di delineare il processo logico per la definizione della strategia. Per fare ciò occorre che si consideri non solo l'asp ma si ampli l'analisi al sistema di servizi operanti sul territorio di riferimento con:

- a) L'individuazione dei bisogni e dei servizi che si intendono prendere in considerazione (l'area di riferimento);
- b) la ricognizione delle attività, dei servizi, delle strutture che operano nell'area di riferimento;
- c) l'individuazione delle risorse pubbliche e private (contributi, rette, erogazioni benefiche) destinate dal sistema locale all'area di riferimento¹⁹;
- d) l'identificazione delle attività elementari di servizio svolte nell'area di riferimento, considerate in sé ed indipendentemente dalle strutture organizzative che le erogano (quindi in una ideale "destrutturazione" delle attività di servizio);
- e) la ricomposizione delle attività elementari in processi di servizio e combinazioni riferite ad aggregati parziali di bisogni-destinatari;
- f) la collocazione dei processi nell'Asp e nelle altre organizzazioni di servizio per realizzare la massima efficienza ed efficacia gestionale del ricomposto sistema.

Nella (ri)collocazione dei processi di servizio nel sistema dei servizi l'asp potrà di volta in volta od integrare i processi portando all'interno della propria organizzazione aziendale quelle fasi del processo di servizio²⁰ che erano precedentemente collocate presso altri soggetti oppure decidendo di acquisire all'esterno (sul mercato o da altri soggetti pubblici che già operano) alcune attività disattivandone la gestione al proprio interno. Nel primo caso si attuerà una scelta di integrazione (orizzontale con gli altri enti o verticale con enti od aziende private fornitrici o clienti) valutando i costi di coordinamento eliminabili inferiori ai vantaggi di specializzazione, mentre nel secondo caso si attuerà una scelta di focalizzazione e specializzazione dell'asp su una sola fase del processo²¹.

La scelta allora è quella di interpretare la costituzione dell'azienda di servizi alla persona come un momento di ridefinizione strategica del gruppo dei servizi locali e in esso dei ruoli di enti locali ed aziende private partners²². In questa fase, dopo aver disegnato la strategia complessiva, il ruolo dei vari attori, la definizione di una

¹⁹ In questa fase è necessario considerare tra le risorse non solo quelle poste in campo dai soggetti pubblici ma anche le risorse impiegate dalle famiglie e dagli assistiti che spesso non sono considerate.

²⁰ Pur non essendo negli obiettivi di questo lavoro analizzare i processi assistenziali che l'asp attiva possiamo individuare nella programmazione dei servizi, nella presa in carico dell'assistito, nell'erogazione del servizio, e nella verifica ed assicurazione della qualità del servizio stesso i diversi "segmenti o sottoprocessi di servizio" che tipicamente un'azienda di servizi sociali gestisce. Tali segmento devono trovare spazio all'interno del sistema locale di servizi

²¹ Non riteniamo si possa predeterminare astrattamente la corretta strategia: ciò che vogliamo sostenere è che è necessaria una considerazione della strategia di ricollocazione dei segmenti di processo nelle varie aziende.

²² Dobbiamo invece notare come nella grande maggioranza dei casi la costituzione dell'asp è stata interpretata come "un nuovo nome dell'Ipab" e la prospettiva strategica non è stata nemmeno presa in considerazione.

governance adeguata al peculiare gruppo²³, si procederà all'affidamento di servizi, al conferimento dei patrimoni ed all'attribuzione del personale e delle funzioni in base alle specializzazioni assunte, confermate o da costruire. La definizione dello statuto dell'azienda, del suo piano di trasformazione, la formulazione degli accordi con gli enti rappresentano la traduzione di queste scelte strategiche e sono alla base delle scelte di investimento e di bilancio.

Un primo modello di lettura delle scelte dell'Asp attraverso alcuni aggregati di bilancio

A questo punto della nostra trattazione vogliamo introdurre la considerazione di alcuni aggregati ed indici per la verifica della condizione e delle scelte dell'Asp: anche nelle Aziende di Servizi la lettura dei bilanci ci offre la possibilità di una osservazione in qualche modo "oggettiva" delle scelte e del loro monitoraggio.

Le premesse metodologiche di questo iniziale approccio all'analisi di bilancio delle Asp sono quelle note agli studiosi del settore, ossia la "corretta redazione" con la classificazione uniforme delle poste contabili (che dovrebbe essere garantita dalla potestà legislativa e regolamentare regionale sulle Asp e dalla scelta attuata di schemi e criteri uniformi di bilancio) e la disponibilità di più bilanci tale da poter apprezzare un trend "storico" per una determinata azienda.

L'applicazione della consolidata metodica di analisi di bilancio (sia pure con indici specifici) non deve far dimenticare il carattere di "prime considerazioni" di queste ipotesi di lettura del bilancio: solo l'applicazione e l'analisi critica degli aggregati proposti potrà confermarne il valore segnaletico delle ipotesi proposte, pur nella coscienza che taluni indicatori (specie nel settore pubblico) non possono essere usati come giudizio sull'attività dell'azienda, ma solo come elementi di conoscenza integrativa.

In realtà data la relativa omogeneità delle Asp si potrebbe realizzare una lettura "geografica" ossia la considerazione degli aggregati contabili di più aziende per osservare non solo l'evoluzione delle aziende nel tempo, ma anche per osservare le diverse situazioni (e le diverse scelte) che le Aziende hanno fatto.

L'integrazione di informazioni extracontabili e di scenario (popolazione, dipendenti, interventi) riferiti all'area di riferimento consentirebbe poi la costruzione di indicatori di servizio alla popolazione (da parte dell'Asp) che hanno però un valore informativo parziale dato che come più sopra affermato l'asp (in conseguenza delle diverse scelte dei sistemi territoriali) rappresenta solo una parte del sistema di servizi territoriali alla persona²⁴.

²³ Rispetto alla gestione di un gruppo aziendale "classico" caratterizzato dal controllo azionario il gruppo degli enti e delle aziende territoriali richiede una governance di maggiore complessità dovendo contemperare le esigenze di unitarietà d'azione a quelle di autonomia dei singoli enti (escludendo il caso in cui il territorio di riferimento dell'asp coincida con quello di un Comune e quindi l'asp si configuri come azienda strumentale dell'unico Comune).

²⁴ Una volta costruiti indicatori quantitativi ed avendo a disposizione un set informativo relativamente ampio e progressivamente incrementabile si potrebbero definire gruppi o cluster di Asp relativamente omogenee in riferimento ad alcuni valori di riferimento. L'osservazione delle caratteristiche e delle condizioni di un certo numero di Asp (e attraverso esse di un certo insieme di sistemi territoriali di servizi per un periodo sufficientemente esteso può consentirci di migliorare la nostra conoscenza del modo in cui tali servizi sono gestiti e costituire un punto di partenza per la funzione di programmazione regionale e per le stesse riflessioni di dirigenti ed amministratori delle Aziende.

Una prima dimensione da indagare è quella relativa all'”utilizzo” dell'Azienda asp da parte degli Enti Locali di riferimento²⁵ che ci dice se l'asp in maggioranza continua a gestire i servizi dell'Ipab da cui proviene oppure gestisce servizi affidati ad essa dai Comuni. Per indagare questo servizio possiamo osservare l'incidenza percentuale dei proventi²⁶ derivanti per l'Ipab dai servizi affidati ai Comuni sul totale dei proventi complessivi: tale indicatore avrà come complemento l'incidenza dei proventi dei servizi già gestiti dal'Ipab sul totale dei proventi²⁷. Tale indicatore potrà crescere negli anni successivi all'attivazione dell'Asp in conseguenza del “maggiore utilizzo” dell'asp da parte degli Enti Locali: una crescita dell'indicatore nel tempo indica che l'Asp è divenuta il modo in cui il Comune gestisce i propri servizi.

La stessa dimensione (di integrazione tra Asp ed Ente Locale) può essere osservata dal punto di vista dell'Ente Locale valutando l'incidenza della spesa per i servizi affidati all'Asp sul totale della spesa del Comune nello stesso settore di intervento (questa determinazione è più complessa dovendo considerare diversi flussi di spesa presenti nel bilancio dell'Ente Locale e riferendosi a diverse aree di intervento); ovviamente questo indice sarà diverso per ogni Comune partecipanti all'Asp e per ogni settore di attività.

Per una valutazione dell'incidenza quantitativa dei servizi dell'asp sui servizi alla persona del territorio occorrerebbe sostituire l'aggregato rappresentato dai servizi gestiti dagli enti locali con quello (di più complessa determinazione)²⁸ dei servizi forniti dal sistema degli enti pubblici e privati: in tal modo si valuterebbe l'incidenza dell'attività dell'azienda sul complessivo ammontare di servizi socio-sanitari ed educativi forniti sul territorio.

Indipendentemente dalla possibilità di effettuare un complessivo consolidamento delle attività di enti locali ed Asp in un unico quadro di bilancio, la considerazione della quota dell'offerta riconducibile a soggetti privati strutturati (tipicamente riconducibili ad entità private e di terzo settore) rappresenta un passaggio fondamentale per definire una strategia.

L'attività dell'asp può essere osservata nella sua ripartizione territoriale e settoriale attraverso due ulteriori indicatori anch'essi desumibili da un bilancio “correttamente formato”²⁹ che identificheremo come indicatore di concentrazione (o

²⁵ Ricordiamo infatti che l'Asp deriva dalla trasformazione delle Ipab precedenti e una delle scelte degli Enti Locali potrebbe essere quella di non affidare alcun servizio aggiuntivo all'asp (oltre a quelli precedentemente gestiti dall'ipab)

²⁶ Consideriamo tra i proventi relative al servizio sia quelli derivanti dalle tariffe-prezzi corrisposti dai destinatari all'azienda che i contributi (integrativi della diseconomicità del servizio derivante dalla politica delle rette) corrisposti dai Comuni all'asp in relazione all'affidamento del servizio.

²⁷ Il complemento a 100 di tale indicatore è ovviamente rappresentato dall'incidenza sui proventi dell'Asp dei servizi già precedentemente gestiti dall'Ipab; nel caso che l'asp non faccia servizi per Comuni diversi dai propri soci o soggetti esterni, altrimenti la quota di proventi derivanti da rapporti con esterni deve essere aggiunta alle due precedenti incidenze. Indicatore e complemento hanno rilevanza decrescente dopo alcuni anni dall'attivazione dell'asp, nel momento in cui non è più significativo confrontare la situazione dell'asp con quella dell'Ipab precedente alla trasformazione-costituzione.

²⁸ Per definire l'aggregato occorre procedere alla ricognizione dei servizi prodotti ed erogati dai soggetti operanti sul territorio (almeno quelli formalmente costituiti) ed in seguito consolidare in capo all'Asp le eventuali loro forniture ad enti locali ed Asp per evitare una doppia contabilizzazione di servizi.

²⁹ Facciamo questa sottolineatura poichè gli indicatori si ricavano da un bilancio esito di una contabilità in cui i proventi siano stati opportunamente distinti per territorio e settore di riferimento. Premessa per la confrontabilità nel tempo e nello spazio degli indicatori è inoltre una identificazione univoca delle aree e dei settori di intervento, che però è facilmente desumibile per la massima parte delle attività dell'Asp

dispersione) territoriale ed indicatore di concentrazione (o dispersione) settoriale delle attività dell'asp.

La concentrazione territoriale è data dal rapporto tra la spesa per servizi riferiti ad un Comune (tipicamente il maggiore o quello comunque di riferimento per l'azienda) ed è massima quando l'azienda opera per un solo comune; la concentrazione settoriale misura la specializzazione dei servizi forniti dall'asp ed è massima nel caso di asp monoservizi³⁰.

L'applicazione congiunta degli indicatori di concentrazione settoriale e territoriale porta a definire una prima matrice in cui potremmo collocare le aziende definendone alcuni idealtipi³¹ identificando le aziende di servizi alla persona:

- ad alta concentrazione settoriale e territoriale quindi operanti tendenzialmente in un solo settore per un solo comune³²;
- ad alta concentrazione settoriale e bassa territoriale (con orientamento alla specializzazione settoriale ma per più comuni);
- a bassa concentrazione settoriale ed alta territoriale (azienda operante in più servizi in uno o pochi comuni);
- a bassa concentrazione territoriale e settoriale (operante in una pluralità di servizi per una pluralità di comuni).

Le diverse situazioni che si creano in capo all'asp portano a ipotizzare alternative strategie nel rapporto tra asp e gli altri soggetti operanti nel settore e sul territorio di riferimento³³.

Nel caso elevata di concentrazione settoriale (in cui si cerca un vantaggio di specializzazione con economie di scala, scopo e apprendimento) si dovrebbe verificare la possibilità di ulteriore copertura del settore attraverso un coordinamento con gli altri enti operanti per acquisire servizi. Nel caso invece in cui elevata è la concentrazione territoriale il vantaggio ricercato è quello di integrazione territoriale e quindi il coordinamento dovrebbe essere ricercato con gli altri servizi locali presenti ed operanti sul territorio.

Per inquadrare il modello di produzione dei servizi attuato dall'asp dobbiamo però considerare il modo in cui questi servizi erogati siano prodotti od acquisiti da terze economie, e quali competenze siano acquisite sul mercato del lavoro e quali invece siano reperite presso gli enti locali soci.

Gli indicatori che ci aiutano in queste valutazioni sono il grado di esternalizzazione (od integrazione produttiva) e la quota di costo del personale derivante da comandi o collaborazioni da enti locali.

Riguardo al grado di esternalizzazione dei servizi, la diffusa prassi di acquisizione dei servizi dell'asp da aziende esterne ci fa ricercare nel rapporto tra valore

dalla normativa sui servizi svolti (anziani, infanzia ed età evolutiva, disabilità, disagio sociale e povertà).

³⁰ Attraverso l'utilizzo delle misure di dispersione e concentrazione possiamo misurare la distribuzione delle attività dell'asp in servizi e territori.

³¹ E' nota agli studiosi di economia aziendale l'utilità delle matrici per rendere graficamente un concetto o l'evoluzione di una condizione aziendale. La definizione uniforme dell'indice e la collocazione dell'asp in una matrice posizionandola secondo lo stesso indice ci permette di seguirne l'evoluzione delle attività sia in riferimento ai territori che ai settori di intervento.

³² Il livello massimo di concentrazione è ovviamente il caso non impossibile in cui un'asp opera in un solo settore di intervento per un solo comune divenendo l'azienda specializzata di quell'ente locale.

³³ Vogliamo ripetere che le indicazioni proposte in questo nostro lavoro non hanno nè vogliono avere alcun carattere di prescrittività ma vogliono rappresentare solamente riflessioni con cui gli amministratori possono confrontarsi per definire consapevolmente la loro particolare strategia.

aggiunto e fatturato globale dell'azienda di servizi una misura del grado di esternalizzazione. Un alto livello di valore aggiunto sul fatturato ci orienterà verso aziende che producono la gran parte di servizi con personale e strutture interne (producers), mentre un basso livello di valore aggiunto ci segnalerà aziende che acquistano servizi sul mercato e li (ri)forniscono ai propri soci (purchasers).

Un altro fenomeno da osservare è la strutturazione dell'asp che può avvenire o attraverso la costituzione di nuove strutture organizzative specifiche o attraverso l'utilizzo del personale degli enti soci che viene incaricato dal proprio ente di seguire i settori di intervento nell'asp³⁴, azienda strumentale dell'ente locale

Il secondo indicatore attraverso la quota del costo del personale dell'asp derivante da personale degli enti locali sul totale del costo del personale misura indirettamente il livello di integrazione organizzativa tra le strutture-madri enti locali e la struttura-figlia asp. La lettura combinata dei due indicatori ci offre una indicazione sul modello organizzativo assunto dall'asp in relazione alle aziende private di servizi sociali ed educativi operanti nel campo di attività e degli enti locali soci. A seconda del livello dei due indicatori potremo avere:

- bassa esternalizzazione e bassa integrazione (costituzione di nuove strutture organizzative e produzione diretta di servizi);
- bassa esternalizzazione ed alta integrazione (costituzione azienda specializzata attraverso condivisione precedenti esperienze);
- alta esternalizzazione e bassa integrazione (agenzia acquisti specializzata con professionalità ulteriori diverse da enti locali);
- alta esternalizzazione ed alta integrazione (agenzia acquisti specializzata con utilizzo professionalità di enti locali)

³⁴ Ricordiamo che se consideriamo l'azienda come espressione degli enti locali tale scelta (indipendentemente dallo strumento tra comando, trasferimento o autorizzazione a svolgere attività per un altro ente) ha il vantaggio di non duplicare strutture e costi, che poi devono essere coperti dai contributi degli enti soci o dalle tariffe dei servizi applicate agli utenti.