



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

---

Corso di Laurea Magistrale in Economia e Management

**LE AZIENDE SOCIALI: PROFILI TEORICI E OPERATIVI.**

**IL CASO DELL'ASP AMBITO 9**

**Social enterprises: theoretical and operative profiles.**

**The case of ASP AMBITO 9**

Relatore: Chiar.mo  
Prof. Marco Giuliani

Tesi di Laurea di:  
Elisa Baldini

Anno Accademico 2021 – 2022

*“Non tutti possiamo fare grandi cose,  
ma possiamo fare piccole cose con grande amore.”*

*Madre Teresa di Calcutta*

## INDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>INTRODUZIONE</b> .....  | 1  |
| <b>CAPITOLO 1</b> .....  | 4  |
| <b>LE AZIENDE PER I SERVIZI ALLA PERSONA</b> .....                                       | 4  |
| <b>1.1 Dalle IPAB alle ASP</b> .....   | 4  |
| <i>1.1.1 Le origini delle istituzioni di assistenza e beneficenza</i> .....              | 4  |
| <i>1.1.2 La nascita delle IPAB</i> .....   | 5  |
| <b>1.2 La Costituzione e il welfare</b> .....  | 7  |
| <i>1.2.1 Il decentramento amministrativo in tema di IPAB</i> .....                       | 8  |
| <b>1.3 La legge 328 del 2000: un nuovo sistema di assistenza integrato</b> .....         | 10 |
| <i>1.3.1 Interventi sociali previsti</i> .....   | 12 |
| <i>1.3.2 Il piano di zona</i> .....  | 14 |
| <i>1.3.3 La trasformazione delle Ipab</i> .....  | 15 |
| <b>1.4 Le Apsp</b> .....   | 17 |
| <b>1.5 La gestione associata dei servizi sociali</b> .....                               | 20 |
| <i>1.5.1 Analisi delle forme giuridiche delle Asp</i> .....                              | 22 |
| <i>1.5.2 Le convenzioni</i> .....  | 24 |
| <i>1.5.3 L'unione di Comuni</i> .....  | 25 |
| <i>1.5.4 Le aziende speciali</i> .....   | 25 |
| <i>1.5.4.1 I consorzi</i> .....  | 28 |
| <i>1.5.5 Le fondazioni</i> .....   | 28 |
| <i>1.5.6 Le società</i> .....  | 30 |
| <i>1.5.7 Aspetti positivi e negativi delle diverse forme di gestione associata</i> ..... | 31 |
| <b>1.6 Il quadro della situazione italiana</b> .....                                     | 33 |
| <b>CAPITOLO 2</b> .....  | 36 |
| <b>LA CREAZIONE DI VALORE</b> .....  | 36 |
| <b>2.1 Il concetto di valore</b> .....   | 36 |

|   |           |
|---|-----------|
| 2.1.1 Il valore nelle organizzazioni no profit .....  | 37        |
| 2.1.1.1 La responsabilità sociale come requisito per la creazione di valore .....                                   | 38        |
| 2.1.2 La catena di creazione del valore .....   | 40        |
| 2.1.2.1 La valutazione del valore creato con l'approccio diagnostico .....  | 41        |
| 2.1.2.2 La previsione del valore creato .....   | 42        |
| <b>2.2 Il valore sociale aggiunto .....</b>   | <b>43</b> |
| 2.2.1 Un sistema di rilevazione del valore sociale aggiunto .....   | 46        |
| <b>2.3 La comunicazione .....</b>   | <b>47</b> |
| 2.3.1 La comunicazione sociale nelle ASP .....  | 48        |
| 2.3.2 La comunicazione economico-finanziaria nelle ASP .....  | 50        |
| 2.3.2.1 Il bilancio sociale come strumento di comunicazione .....   | 51        |
| <b>2.4 Dal bilancio d'esercizio, alla rendicontazione sociale, al bilancio di missione .</b>                        | <b>52</b> |
| 2.4.1 La rendicontazione sociale .....  | 53        |
| 2.4.1.1 Il bilancio sociale come strumento di rendicontazione .....   | 54        |
| 2.4.1.2 Il bilancio di missione .....   | 57        |
| 2.4.1.3 Il bilancio di sostenibilità .....  | 60        |
| <b>CAPITOLO 3 .....</b>   | <b>62</b> |
| <b>ASSETTI ORGANIZZATIVI E ISTITUZIONALI E RUOLO DELLA POLITICA<br/>NELLE AZIENDE DI SERVIZI ALLA PERSONA .....</b> | <b>62</b> |
| <b>3.1 La scelta del miglior assetto istituzionale e organizzativo .....</b>  | <b>62</b> |
| <b>3.2 Elementi alla base delle scelte strategiche per la costituzione di una azienda<br/>sociale .....</b>         | <b>63</b> |
| 3.2.1 I rapporti intercomunali .....  | 64        |
| 3.2.2 Il rapporto tra azienda e Comuni .....  | 65        |
| 3.2.2.1 I contratti di servizio .....   | 67        |
| 3.2.3 Il rapporto tra azienda e enti del Terzo settore .....  | 70        |
| <b>3.3 Assetti istituzionali e organizzativi nell'ambito delle Asp .....</b>  | <b>73</b> |
| 3.3.1 Gli organi di governo .....   | 76        |
| <b>3.4 La cultura del management sociale .....</b>  | <b>79</b> |
| 3.4.1 Requisiti del nuovo management sociale .....  | 80        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>3.5 La governance delle reti di pubblico interesse</b> .....                                     | 82  |
| 3.5.1 <i>Le caratteristiche delle reti di pubblico interesse</i> .....                              | 83  |
| 3.5.2 <i>I sistemi di governance locali</i> .....   | 84  |
| 3.5.3 <i>La definizione degli attori, organismi e funzioni</i> .....                                | 85  |
| 3.5.4 <i>La sequenza del processo decisionale</i> .....   | 87  |
| 3.5.5 <i>Organizzazione del supporto generale e degli strumenti operativi di community</i><br>..... | 88  |
| <b>3.6 Ruolo della politica nelle aziende pubbliche di servizi</b> .....                            | 89  |
| <b>CAPITOLO 4</b> .....   | 94  |
| <b>AMBITO TERRITORIALE SOCIALE DI JESI: IL CASO DELL'ASP AMBITO 9</b><br>.....                      | 94  |
| <b>4.1 Metodologia</b> .....  | 94  |
| <b>4.2 L'ASP Ambito 9 di Jesi</b> .....   | 95  |
| 4.2.2 <i>Descrizione dell'ambito territoriale sociale IX</i> .....                                  | 99  |
| <b>4.3 La struttura organizzativa</b> .....   | 101 |
| <b>4.4 L'offerta di servizi dell'ASP Ambito 9</b> .....   | 104 |
| 4.4.1 <i>La scuola superiore</i> .....  | 110 |
| <b>4.5 La composizione delle entrate (fonti di finanziamento) e delle uscite (spesa)</b> 111        |     |
| 4.5.1 <i>Il sistema di budget per la programmazione</i> .....                                       | 113 |
| <b>4.6 La comunicazione</b> .....   | 116 |
| <b>4.7 Importanza dell'azienda nel territorio</b> .....   | 118 |
| <b>4.8 Analisi critica</b> .....  | 120 |
| <b>CONCLUSIONI</b> .....  | 127 |
| <b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA</b> .....  | 132 |

## INTRODUZIONE

Nel sistema di welfare italiano la sanità, la previdenza e l'assistenza ricoprono un ruolo fondamentale. La massima espressione dello stato sociale la rinveniamo a partire dal 1948 negli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione. I primi due trattano rispettivamente dei diritti inviolabili dell'uomo e dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e promuovono la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà della persona umana. L'art. 38, non meno importante tratta in modo esplicito di invalidità e inabilità al lavoro e introduce il ruolo dello Stato finalizzato alla tutela dei cittadini. In questo contesto esistono molti enti privati ed istituzioni pubbliche che si occupano delle funzioni socio-assistenziali, socio-sanitarie e più in generale dei servizi alla persona a carattere sociale.

Sempre più diffuse sono le aziende per i servizi alla persona che in seguito ad un lungo percorso di riforme sono ormai consolidate e diffuse su tutto il territorio nazionale come punto di riferimento per le comunità. Le ASP per l'erogazione dei servizi si servono inoltre di enti ed organizzazioni del Terzo settore, come le cooperative sociali, le associazioni di volontariato, le organizzazioni non governative, le ONLUS, etc... tutti accomunati dal fatto che svolgono attività no profit nell'interesse della collettività.

Lo scopo della presente tesi è analizzare le caratteristiche e il processo di costituzione delle Aziende di Servizi alla Persona onde comprenderne potenzialità e limiti. Per conseguire tale scopo, verrà esaminato un caso di studio rappresentato dall'ASP dell'Ambito 9 della Regione Marche.

Analizzando più nel dettaglio la composizione dei vari capitoli, il lavoro si presenta così strutturato. Nel primo capitolo si propone un'analisi normativa delle istituzioni di assistenza e beneficenza, inquadrando la disciplina di riferimento in relazione alle sue evoluzioni alla luce della legge 328/2000, la quale ha imposto la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali finalizzato alla costruzione di un welfare equo e solidale. Si passerà poi ad analizzare più nello specifico le aziende pubbliche di servizi alla persona con le relative forme giuridiche adottabili per la gestione associata dei servizi sociali da parte dei Comuni.

Il secondo capitolo si concentrerà sul concetto di “creazione del valore” che si differenzia nel settore non profit rispetto al settore delle imprese lucrative, per poi passare ad approfondire il concetto di “valore aggiunto sociale” proprio e diffuso dalle aziende di servizi alla persona, con i vari sistemi di rilevazione dello stesso. In considerazione della funzione principale delle Asp di creazione di valore diffuso, pare opportuno trattare del tema della comunicazione, che in questo ambito si

presenta come uno strumento fondamentale per rendere noto a tutti i soggetti esterni delle attività svolte e del benessere creato e diffuso.

Seguirà il terzo capitolo con l'analisi degli assetti organizzativi e istituzionali e delle strategie adottabili in queste realtà, con particolare riferimento all'attuale tema del management sociale. Si studierà inoltre l'impatto positivo e/o negativo della politica sul governo delle stesse aziende.

Il capitolo conclusivo tratterà della realtà dell'ASP ambito 9 di Jesi, che coinvolgendo ben 21 Comuni si presenta come la più importante azienda di servizi alla persona sul territorio marchigiano, effettuando un confronto diretto tra quanto emerso dallo studio della letteratura dei capitoli precedenti e l'analisi diretta dell'azienda di Jesi.

Si passerà infine ad analizzare e a riflettere su quanto emerso dallo studio di queste particolari aziende, individuando le loro problematiche e le loro sfide per il futuro.



## CAPITOLO 1

### LE AZIENDE PER I SERVIZI ALLA PERSONA

#### 1.1 Dalle IPAB alle ASP

##### *1.1.1 Le origini delle istituzioni di assistenza e beneficenza*

Le prime istituzioni che si occupano di offrire assistenza e beneficenza in Italia risalgono al Medioevo, al momento della nascita delle Opere Pie. Queste introducono servizi assistenziali e sociali, alimentati principalmente da comportamenti etici e religiosi degli individui che nutrivano un interesse per la salvezza della propria anima.

Le Opere pie, sin dall'origine, hanno privilegiato alcune aree di intervento, anzi ognuna di esse nasce proprio per rispondere ad uno specifico bisogno. Riprendendo i loro vecchi statuti, tra le aree di attività più importanti si possono citare: l'assistenza sanitaria, l'aiuto ai neonati, agli orfani e alla prole abbandonati, la costituzione di doti per permettere il matrimonio a ragazze povere, l'aiuto alle vedove, l'elemosina e ulteriori opere che si ponevano l'obiettivo di favorire il culto<sup>1</sup>. Tuttavia, in questo contesto le Opere pie si configuravano come delle istituzioni a carattere essenzialmente privato e religioso e non trovavano la propria

---

<sup>1</sup> Caperchione E., Il governo e la gestione delle aziende pubbliche e private di servizio alla persona; il processo di riforma delle IPAB, Giappichelli Editore, 2004.

disciplina in alcuna disposizione legislativa perché non esisteva ancora la logica dello Stato sociale a disposizione della collettività. Non era infatti tipico di quel tempo l'intervento diretto dello Stato per la produzione dei servizi, che piuttosto svolgeva la funzione di controllore intervenendo per garantire un buon governo e la sopravvivenza delle opere pie.

Nel corso degli anni le Opere pie sono state interessate da diverse vicende legislative. La prima vera legge che si preoccupa del benessere della collettività risale al 1862 (legge 3 agosto 1862, n. 753) e riguarda in particolare l'amministrazione delle Opere pie. Nonostante ciò, per ritrovare una disciplina che si occupa di organizzazioni vere e proprie e che introduce il ruolo dello stato si dovrà attendere fino al 1890 la cosiddetta legge "Crispi" dal nome del Presidente del Consiglio dei Ministri.

### *1.1.2 La nascita delle IPAB*

La prima disposizione normativa che ha introdotto ufficialmente l'intervento dello Stato in ambito assistenziale, seppur marginale, è stata la legge Crispi del 1890, la quale cercando di superare la logica della beneficenza ha lasciato spazio alla logica assistenzialista<sup>2</sup>. La beneficenza era concepita da questa legge come una semplice risposta ai bisogni concretamente manifestati dalla popolazione e con il passare del

---

<sup>2</sup> Fosti G., Notarnicola E., *Il welfare e la Long Term Care in Europa, Modelli istituzionali e percorsi degli utenti*, Egea, 2014.

tempo e l'evoluzione della società non sarebbe stata sufficiente ed adeguata a soddisfare tutte le necessità. Pertanto, sono state introdotte le prime forme di assistenza previdenziale che hanno previsto un ruolo dello Stato, seppur limitato.

La legge 6972/1890 introduce le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)<sup>3</sup>. Queste si configurano come degli enti il cui obiettivo principale è quello di erogare prestazioni assistenziali e di dare supporto ai poveri tanto in stato di salute, quanto in stato di malattia e con l'obiettivo di educare, istruire ed inserire nel mondo del lavoro tali soggetti consentendo quindi il miglioramento del loro tenore di vita da un punto di vista morale ed economico. L'attività di queste istituzioni, quindi, consisteva principalmente in un'attività di tipo solidaristico a sostegno della popolazione più fragile.

La suddetta legge ha fatto sì che gli enti che esistevano sin dal Medioevo esclusivamente in qualità di enti di diritto privato si trasformassero in delle istituzioni pubbliche vere e proprie soggette a dei precisi criteri di funzionamento, di disciplina amministrativa e di sistema dei controlli uniformi. Tra il 1890 e gli anni '60 del 1900, infatti, il sistema del welfare si è dimostrato sempre più accentrato in mani statali, e proprio in questi anni si sono cominciati a sviluppare

---

<sup>3</sup> Corrà D., La disciplina delle nuove Ipab, la trasformazione da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ad Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e fondazioni e la depublicizzazione, 2004.

dei grandi enti assistenziali statali che si sono andati a sostituire agli enti comunali già diffusi.

La disciplina delle IPAB, pur essendo regolata per più di un secolo dalla suddetta legge Crispi è stata poi più volte modificata nel corso del tempo, soprattutto in seguito all'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana.

## **1.2 La Costituzione e il welfare**

Con l'avvento della carta costituzionale, nel 1948, per la prima volta i principi fondanti del sistema di welfare trovano un riconoscimento degno di sé. Gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, in particolare, rivoluzionano la tradizionale concezione di assistenza sociale, che non si deve più considerare come un intervento necessariamente pubblico a carattere eventuale e caritativo verso i soggetti bisognosi, ma come un affermato diritto sociale a carattere universale, e cioè riconosciuto a tutti gli individui indipendentemente dalle loro condizioni personali. Al cittadino, quindi, è riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all'assistenza sociale.

L'articolo 2 per primo riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e prevede inoltre i doveri inderogabili di solidarietà, costituendo così una vera e propria norma di apertura e di cambiamento rispetto al passato.

L'articolo 3, invece, contiene al suo interno i principi di uguaglianza formale e sostanziale e introduce il ruolo dello Stato che si deve adoperare per far sì che sia assicurata la parità dei diritti a tutti i cittadini.

L'articolo 38, da ultimo, garantendo una rete di servizi ed attività a disposizione per il benessere di tutti i cittadini rappresenta l'espressione dello stato sociale e del principio di sicurezza sociale.

Inoltre, occorre sottolineare che con l'entrata in vigore della Costituzione ha preso forma un nuovo assetto dello Stato-ordinamento improntato al decentramento, cioè in base agli articoli 5, 117 e 118 le Regioni, seppur vincolate al potere centrale di indirizzo e di controllo dello Stato erano in un certo senso rese autonome.<sup>4</sup> In tema di IPAB, le previsioni di questi articoli hanno avviato un trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni che merita un'analisi più approfondita.

### *1.2.1 Il decentramento amministrativo in tema di IPAB*

In tema di IPAB il decentramento amministrativo<sup>5</sup> è stato attuato con due decreti.

---

<sup>4</sup> Corrà D., La disciplina delle nuove Ipab, la trasformazione da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ad Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e fondazioni e la depublicizzazione, 2004.

<sup>5</sup> Con il termine decentramento amministrativo si identifica quel processo di trasferimento dei poteri e delle funzioni statali tra i diversi soggetti e organi dell'amministrazione pubblica, in modo tale da soddisfare al meglio le esigenze della collettività grazie all'intervento degli enti ad essa più vicini. Quindi, in base a questo principio l'azione amministrativa viene delegata dagli organi centrali dello Stato agli organi periferici, a cui viene affidata l'erogazione di determinati servizi e lo svolgimento di determinate funzioni.

Il primo è il D.P.R. n. 9 del 1972: “trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale”, con il quale lo Stato intende realizzare un decentramento delle principali funzioni in materia di IPAB a favore delle Regioni. Tuttavia, rimangono comunque in capo allo Stato alcune competenze residuali che riguardano prestazioni straordinarie e meno richieste.

Il secondo è il D.P.R. n. 616 del 1977: “attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975 n. 382” con il quale si completa la prima vera riforma dei servizi sociali dello Stato che condurrà all’eliminazione definitiva delle IPAB in modo da assegnare ai Comuni tutte le funzioni in materia di assistenza sociale. Le novità introdotte da questo decreto rappresentano il risultato di una nuova concezione delle politiche sociali, e vedrà il suo completamento e una sua compiuta definizione solo in seguito, al momento dell’approvazione della legge 8 novembre 2000 n. 328.<sup>6</sup>

Esaminando più nello specifico quest’ultimo decreto si può cogliere una nuova definizione di “beneficenza pubblica” che è qui intesa come “tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore

---

<sup>6</sup> Felicori G., Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali, Istituzioni di federalismo, 2001.

dei singoli, o di gruppi...”. Quindi, è evidente che alla luce della presente definizione si rende necessario un vero e proprio sistema di sicurezza sociale che garantisca i mezzi economici sufficienti a soddisfare le esigenze di tutti i cittadini. Inoltre, negli articoli successivi del decreto 616/1977, ai sensi dell’art. 118 comma 1 della Costituzione, si attribuiscono ai Comuni tutte le funzioni che riguardano l’erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza in modo tale che questi prevalgano su tutti gli altri enti che avevano svolto le medesime funzioni sino ad allora.

Come si potrà notare, il decentramento amministrativo è un processo complesso che richiede l’istituzione e il coinvolgimento di vari enti e proprio per questo motivo, ancora oggi non si può dire definitivamente concluso.

### **1.3 La legge 328 del 2000: un nuovo sistema di assistenza integrato**

Dalla seconda metà del ventesimo secolo e in seguito all’introduzione della Costituzione emerge una nuova concezione di assistenza sociale, che rende necessaria una riforma del sistema inizialmente introdotto dalla legge Crispina n. 6972 del 1890. In questo contesto, nel 2000 il Parlamento approva la legge 8 novembre 2000 n. 328, Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, che stravolge e riorganizza i servizi sociali per costruire un welfare equo e solidale, mediante l’inclusione delle varie forme di

emarginazione nel tessuto sociale e l'offerta di un valido aiuto a tutti i cittadini che vivono in condizioni di difficoltà a causa dei problemi propri, della propria famiglia e del sistema economico in cui vivono. Questa legge rappresenta un grande traguardo per il nostro Paese nel settore delle politiche sociali, dove mancava un quadro di riferimento uniforme volto a garantire maggiori tutele ai cittadini e ad offrire ulteriori strumenti ai soggetti istituzionali impegnati nella realizzazione del sistema.

Un primo aspetto di grande rilievo nella presente legge è rappresentato dal riconoscimento dell'assistenza come diritto. In pratica, nella legge 328 si riprendono le affermazioni di principio contenute nell'art. 38 della Costituzione, e si rende effettivamente esercitabile il diritto all'assistenza da parte di tutti i cittadini. Tuttavia, nonostante vi sia l'affermazione di un diritto così importante, il legislatore rimane sempre consapevole delle attuali differenze di organizzazione e di qualità degli interventi sul territorio nazionale che sono difficilmente eliminabili e per questo ricerca dei meccanismi che rendano omogenei i servizi resi alla collettività, quali la fissazione dei LEA (livelli essenziali di assistenza). Questo meccanismo si fonda sull'identificazione di una base minima di prestazioni da rendere a prescindere dalla collocazione geografica dei soggetti che ne fanno richiesta.<sup>7</sup> La fissazione dei LEA deve essere realistica in modo da realizzare effettivamente

---

<sup>7</sup> Caperchione E., Il governo e la gestione delle aziende pubbliche e private di servizio alla persona, il processo di riforma delle IPAB, Giappichelli Editore, 2004.



l'uguaglianza su tutto il territorio. Livelli troppo ambiziosi potrebbero dimostrarsi irraggiungibili, mentre livelli troppo facilmente raggiungibili potrebbero consistere in prestazioni insoddisfacenti.

### *1.3.1 Interventi sociali previsti*

La suddetta legge 328/2000 al capo III si occupa di elencare le disposizioni relative alla realizzazione di particolari interventi sociali a favore di persone disabili, anziani non autosufficienti e famiglie, prevedendo in particolare:

- Progetti individuali per le persone disabili che comprendono la valutazione delle diagnosi e la definizione delle prestazioni di cura e di riabilitazione nonché delle misure economiche necessarie al superamento delle condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale;
- Sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti volto a favorire la loro autonomia e a sostenere il nucleo familiare nell'assistenza domiciliare agli anziani che la richiedono;
- Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari, in quanto la famiglia svolge un ruolo fondamentale per lo sviluppo della vita personale.

Inoltre, nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali si prevedono ulteriori prestazioni tra le quali: l'erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della genitorialità, politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, servizi per l'affido familiare, servizi di sollievo e prestazioni di aiuto

e sostegno domiciliare, anche con il riconoscimento di benefici di carattere economico.

La legge prevede che per la realizzazione dei servizi sociali in modo unitario e integrato, è necessaria la collaborazione degli enti locali, delle Regioni e dello Stato, i quali, ognuno nel proprio ambito di competenza devono provvedere alla programmazione degli interventi e delle risorse necessarie. Nel far ciò è molto importante che si seguano i principi di coordinamento e integrazione tra i vari settori: sanitario, dell'istruzione, delle politiche attive di formazione, di avviamento e reinserimento al lavoro. Inoltre, secondo la legge l'integrazione si deve realizzare anche mediante la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, e in particolare, l'erogazione dei servizi deve avvenire coinvolgendo anche il Terzo settore<sup>8</sup>. Infatti, nonostante la riforma sia basata su una concezione istituzionale di servizio pubblico, ai fini della creazione di un sistema integrato si possono coinvolgere anche altri soggetti diversi dalla PA, che potranno ricoprire un ruolo attivo nell'erogazione delle prestazioni. Tuttavia, per i privati che intendono erogare servizi alla persona sono previsti dei limiti, in quanto è richiesta una specifica autorizzazione rilasciata dalle autorità competenti e in determinati casi, anche

---

<sup>8</sup> Recubini D., Dalle Ipub alle Asp: l'evoluzione dei processi decisionali, Science & Philosophy, 2014.

l'accreditamento da parte dei Comuni sulla base dei requisiti stabiliti dalle leggi regionali.

Gli enti locali, le Regioni e lo Stato sono i soggetti competenti per la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Lo Stato, in particolare, si deve preoccupare di definire un Piano sociale a livello nazionale delle prestazioni di base che devono essere erogate ed inoltre deve effettuare una ripartizione delle risorse erogate dal Fondo sociale nazionale. Le Regioni, invece, si occupano della programmazione e del coordinamento degli interventi sociali. Ai Comuni, infine, è affidato un ruolo centrale in quanto sono gli organi amministrativi più vicini alla collettività che gestiscono e coordinano le iniziative per la realizzazione del sistema locale della rete dei servizi sociali. Le azioni, gli obiettivi e le priorità degli interventi comunali sono contenuti nei Piani di zona.

### *1.3.2 Il piano di zona*

L'innovativo strumento del Piano di zona è stato introdotto con l'approvazione della legge 328/2000 coinvolgendo diversi livelli di governo quali Regioni, Province e Comuni nella programmazione sociale. Sulla base delle indicazioni dei piani nazionali di zona, infatti, i Comuni devono definire il piano di zona territoriale attraverso un accordo di programma a cui partecipano oltre ai soggetti pubblici anche i soggetti del terzo settore eventualmente coinvolti. Nel piano di zona sono

sintetizzati gli interventi e le politiche sociali necessari per la realizzazione di una rete di servizi integrata.

Con l'introduzione di questo strumento si denota un cambiamento nella governance nella programmazione del settore sociale, in quanto la funzione di governo in questo ambito non spetta più esclusivamente al soggetto pubblico, ma coinvolge anche ulteriori soggetti pubblici, del settore privato sociale e della società civile.

Obiettivo principale del piano di zona è quello di promuovere lo sviluppo locale favorendo una programmazione concentrata sull'ambito territoriale, ed inoltre, superare i problemi del nostro paese legati all'elevato frazionamento comunale. Dal piano di zona, infatti, origina l'associazione dei Comuni che consente una migliore gestione degli interventi e dei servizi sociali<sup>9</sup>.

### *1.3.3 La trasformazione delle Ipab*

La legge 328/2000 all'art. 10 si occupa delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) prevedendo la necessità di un riordino della loro disciplina. In particolare, il suddetto articolo impegna il governo ad emanare entro sei mesi un ulteriore decreto legislativo che si occupi della definizione dettagliata della nuova disciplina delle IPAB.

---

<sup>9</sup> Gori C., La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future, 2004.

Così come previsto, il governo ha emanato un decreto successivo, il n. 207 del 2001, che in tema di riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ha consentito di apportare alcune importanti modifiche sia in merito al ruolo delle Ipab, sia in merito alla loro natura giuridica. Infatti, il suo testo ruota attorno a due aspetti fondamentali: dapprima disciplina l'inserimento delle Ipab all'interno del sistema integrato di interventi e servizi previsto dalla legge 328 del 2000 e poi agli artt. 5 e 16, prevede rispettivamente la trasformazione delle stesse o in Aziende pubbliche di servizi alla persona (Apsp) nell'ambito del sistema delle amministrazioni locali, oppure in certi casi in aziende, associazioni o fondazioni di diritto privato. In generale, si tratta di una trasformazione obbligatoria delle Ipab esistenti, infatti, qualora le istituzioni non si adeguino a nessuna delle due previsioni di cui sopra mantenendo la propria qualifica, verranno sciolte.

Analizzando più nel dettaglio gli articoli n. 5 e 6 del d. lgs. 207/2001, con riferimento alle Aziende pubbliche di servizi alla persona sono previsti i criteri di differenziazione tra le due forme di trasformazione. L'art. 5 stabilisce che "le istituzioni che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi assistenziali sono tenute a trasformarsi in Aziende pubbliche di servizi alla persona", ma sono previste anche delle eccezioni per cui in presenza di determinate caratteristiche le Ipab sarebbero esonerate dall'acquisizione della personalità giuridica pubblica. In una prima fase le Regioni devono quindi fare una classificazione delle Ipab,

stabilendo in sede di conferenza unificata, i limiti oltre i quali scatta l'obbligo di trasformazione in persona giuridica pubblica. Le Regioni, inoltre, dovranno disciplinare i procedimenti per la trasformazione con modalità e termini che consentano la conclusione entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto. L'art. 6, invece, definisce e dettaglia le caratteristiche e le peculiarità delle nuove Aziende pubbliche di servizi alla persona.

Per quanto riguarda le Ipab coinvolte nella trasformazione finalizzata all'assunzione della personalità giuridica privata l'art. 16 fa riferimento a tutte le istituzioni per le quali è esclusa la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona e comprende anche quelle che operano prevalentemente nel settore scolastico.

In ogni caso, in questo processo, è affidato alle Regioni il compito di definirne i criteri e di identificare quali istituti debbano essere inseriti nel sistema integrato di interventi e servizi sociali e quali invece possono essere privatizzati perché non rientrano in questi settori.

#### **1.4 Le Apsp**

Le Aziende pubbliche di servizi alla persona rappresentano il risultato della trasformazione delle IPAB già esistenti che per poter passare pienamente al regime pubblico devono procedere ad una modifica del proprio statuto. Un ruolo

importante in questo processo in grado di rivoluzionare la gestione e l'amministrazione di queste organizzazioni è svolto dalle Regioni e dai rispettivi organi competenti che sono chiamati ad approvare le modifiche proposte ai relativi statuti. La trasformazione da Ipab ad Aziende pubbliche di servizi alla persona (APSP) ha rivoluzionato la gestione e l'amministrazione di queste organizzazioni, tuttavia, questo processo ha incontrato non pochi problemi dovuti proprio all'interpretazione del citato articolo da parte delle diverse Regioni nel territorio nazionale.

L'introduzione delle aziende pubbliche di servizi alla persona rappresenta un cambiamento improntato alla logica aziendale, e questo è facilmente intuibile anche dalla denominazione di azienda pubblica che sostituisce quella di "istituzioni di beneficenza". Questo fa sì che lo spirito assistenziale e la vocazione per i servizi alla persona siano riletti e rielaborati nella prospettiva di una responsabilità gestionale finalizzata alla salvaguardia dell'autonomia e dello sviluppo di tali strutture.<sup>10</sup>

Le aziende pubbliche per i servizi alla persona (APSP) sono enti senza scopo di lucro caratterizzati da un'ampia autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e amministrativa.

---

<sup>10</sup> Francesconi A, Zappulla M., Criticità percepite nell'implementazione del controllo di gestione nelle APSP: un'analisi empirica, MECOSAN, Anno XIX N. 74 Aprile-Giugno 2010.

L'assenza della logica del profitto fa sì che queste aziende rientrino nell'ambito delle organizzazioni no-profit orientate al raggiungimento del pareggio di bilancio, ovvero all'equilibrio tra costi e ricavi.

Nonostante il decreto tratti di aziende pubbliche, queste si possono collocare al confine tra enti pubblici e privati, in quanto è loro imposto il rispetto delle caratteristiche tipiche delle aziende private in tema di efficacia, efficienza ed economicità e allo stesso tempo è loro richiesta la costituzione in qualità di enti dotati di una personalità di diritto pubblico. La componente pubblica, quindi, deve sempre sussistere nella produzione e nell'erogazione dei servizi. Tuttavia, un'impronta privatistica nella gestione di tali aziende la rinveniamo anche per il fatto che si prevede che devono essere dotate di autonomia patrimoniale, amministrativa e contabile propria. In effetti, l'efficienza e la redditività del patrimonio delle Asp rappresentano la principale fonte di finanziamento delle attività assistenziali svolte. Per quanto riguarda il loro patrimonio, in alcuni casi è costituito esclusivamente dagli immobili in cui sono svolte le attività istituzionali, ma, spesso si estende anche ad ulteriori immobili e terreni non direttamente funzionali per lo svolgimento dell'attività principale. Inoltre, anche per quanto riguarda il sistema dei controlli questi sono stati influenzati da una gestione per lo più privatistica, in quanto come previsto dal decreto le Apsp nell'ambito della loro



autonomia si devono dotare di adeguati strumenti di controllo idonei a verificare la regolarità amministrativa, contabile e di gestione.

Per la regolamentazione delle attività e degli ambiti territoriali di competenza, le singole aziende si dovranno dotare di propri statuti, i quali definiscono dettagliatamente le modalità per il conseguimento degli obiettivi istituzionali, oltre alla composizione, le funzioni e i requisiti delle cariche che compongono gli organi di governo.

Le ASP rappresentano quindi dei soggetti innovativi tra i soggetti pubblici produttori ed erogatori di prestazioni socio-sanitarie, contribuendo ad organizzare questa tipologia di servizi in modo tale da assicurare il ruolo centrale della persona e della sua famiglia nella definizione dei bisogni sociali complessi e multidimensionali. Vista la complessità e la varietà dei bisogni da soddisfare nell'ambito del settore sociale, come primo requisito, all'interno di queste aziende è richiesta la massima professionalità, raggiungibile anche mediante l'integrazione di risorse esterne altrettanto professionali.

### **1.5 La gestione associata dei servizi sociali**

La legge quadro 328/2000 attribuisce un ruolo fondamentale al Comune, o meglio all'insieme dei Comuni dell'ambito territoriale, che devono collaborare per definire la propria programmazione, dialogare con l'azienda sanitaria in una logica di

integrazione operativa su scala territoriale, farsi promotori di iniziative di mobilitazione di tutti gli attori locali, pubblici e del privato sociale<sup>11</sup>. Pertanto, i Comuni si possono avvalere dello strumento della gestione associata il quale comporta l'utilizzo di una forma organizzativa finalizzata alla gestione unitaria dei servizi sociali e socio-sanitari di più Comuni all'interno di uno specifico territorio caratterizzato da elementi di continuità o omogeneità a livello geografico, economico e sociale. Si tratta quindi di una modalità idonea a ridurre la frammentazione dei Comuni e a garantire in modo efficiente ed omogeneo i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) a tutti i cittadini.

Mediante la gestione associata, è possibile garantire una gestione unitaria del Piano di zona, una distribuzione uniforme dei servizi in tutto il territorio, lo sviluppo delle economie di scala, lo sviluppo e la qualificazione dei servizi sociali del territorio<sup>12</sup>.

La maggior parte delle Regioni prevede la gestione associata intercomunale dei servizi sociali come modalità ordinaria di gestione. Questo si evince dalle varie leggi regionali che si sono susseguite già dai primi anni del 2000 che esprimono molto chiaramente la volontà di promuovere la gestione associata e unitaria dei Piani sociali di zona.

---

<sup>11</sup> Gori C., La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future, 2004.

<sup>12</sup> Pesaresi F., La gestione associata dei servizi sociali, Appunti sulle politiche sociali n.3-2006.

In ogni caso, le forme gestionali che i Comuni possono adottare, possono essere selezionate tra le varie modalità previste dal Testo unico degli enti locali (TUEL)<sup>13</sup>. La Regione in alcuni casi potrebbe limitarsi ad esprimere delle preferenze non vincolanti, ma i decisori finali rimangono sempre ed in ogni caso i Comuni.

#### *1.5.1 Analisi delle forme giuridiche delle Asp*

La scelta della forma organizzativa e istituzionale che i Comuni devono adottare per la gestione dei servizi alla persona, e più in generale dei servizi sociali non è immediata, ma deve essere ponderata sulla base delle caratteristiche degli enti locali e sugli obiettivi che si intendono perseguire.

Nella maggior parte dei casi appare preferibile trovare delle soluzioni alternative alla gestione in economia<sup>14</sup> del servizio in quanto appare una modalità troppo vincolata alle procedure burocratiche di gestione, per cui non sarebbe possibile soddisfare in modo tempestivo e adeguato i bisogni emergenti dei cittadini. Inoltre, a questa esigenza si unisce quella di trovare una modalità di gestione dei servizi che coinvolga anche altri Comuni, e/o l'azienda sanitaria locale, e/o altri attori che operano nel territorio considerato<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Decreto legislativo 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

<sup>14</sup> Nella gestione in economia l'ente locale, in qualità di titolare e gestore di uno o più servizi pubblici provvede direttamente ad erogare le utilità che rappresentano l'oggetto degli stessi.

<sup>15</sup> Longo F., Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione, Egea, 2000.

In generale, la scelta della forma giuridica che può essere adottata da un'Asp per la gestione dei propri servizi può essere fatta tra tre grandi gruppi di possibilità:

1. I patti di collaborazione amministrativi: come le convenzioni tra comuni o la delega dei comuni alle ASL<sup>16</sup>;
2. La società o l'ente di diritto pubblico: come l'azienda speciale, il consorzio, la comunità montana o l'unione di Comuni;
3. La società di diritto privato: come la società per azioni, la società a responsabilità limitata e la fondazione.

Per fare una scelta sensata e non casuale si dovrebbe ragionare innanzitutto sugli obiettivi che si vogliono raggiungere. Si deve scegliere con quali soci si vogliono gestire in modo associato i servizi, se solo con i Comuni, o anche con la Asl o con i privati. Poi si devono identificare i servizi sociali che si vogliono gestire, se tutti i o solo alcuni, e con quale dimensione economica. Infine, si deve stabilire quale ruolo si vuole affidare alla politica nella gestione associata dei servizi.

Nel prosieguo si analizzano le varie forme giuridiche adottabili in relazione alla esigenze degli enti coinvolti nel processo di associazione per la gestione dei servizi sociali.

---

<sup>16</sup> Azienda sanitaria locale.

### *1.5.2 Le convenzioni*

Quando due enti hanno la necessità di coordinarsi per gestire servizi e funzioni possono stipulare una convenzione. La convenzione è un vero e proprio contratto che definisce le modalità di collaborazione tra due o più comuni per l'esercizio di funzioni e servizi. Si tratta quindi di un accordo di cooperazione volontaria che presuppone la manifestazione di volontà da parte degli enti, tuttavia, in certi casi la legge può prevedere delle convenzioni obbligatorie.

Nella convenzione due o più enti rimangono distinti e si accordano semplicemente per la gestione e per l'erogazione di determinati servizi agli utenti. Se la convenzione dà luogo ad accordi economicamente significativi, allora si possono creare anche degli uffici comuni. In una convenzione generalmente possiamo individuare un Comune capofila che coordina tutti i rapporti con l'esterno.

Purché il contratto di convenzione sia valido deve definire i fini; la durata, perché non possono esistere convenzioni a tempo indeterminato; i rapporti finanziari e quindi, come si prevede di ripartire obblighi e spese; gli obblighi e le relative garanzie.<sup>17</sup>

La convenzione rappresenta la soluzione migliore per tutti quei Comuni che vogliono avviare delle sperimentazioni di gestione associata dei servizi insieme ad

---

<sup>17</sup> Art. 30, D. lgs. 267/2000.

altri Comuni limitrofi. Quindi, si presenta come una modalità di gestione dei servizi flessibile dalla quale recedere senza vincoli<sup>18</sup>.

### *1.5.3 L'unione di Comuni*

I Comuni in questo caso non si limitano ad un accordo di collaborazione per gestire insieme servizi o funzioni ma danno vita ad un nuovo ente.

L'unione di Comuni è un ente locale, quindi un soggetto giuridico a sé stante governato dagli amministratori degli enti partecipanti, al quale si trasferiscono delle funzioni specifiche<sup>19</sup>.

L'unione di Comuni appare come una forma associativa più stabile rispetto alla convenzione, in quanto comporta la costituzione di un vero e proprio ente dotato di una propria personalità giuridica e di propri organi politici e gestionali<sup>20</sup>.

### *1.5.4 Le aziende speciali*

Le aziende speciali nascono per la volontà di Comuni che all'interno del proprio ambito distrettuale decidono di costituire un ente strumentale<sup>21</sup> che non sia l'ente

---

<sup>18</sup> Forumpa.it; Unione e Convenzioni tra Comuni: i vantaggi delle economie di scala nella gestione dei processi amministrativi e digitali.

<sup>19</sup> Art. 32, D. lgs. 267/2000.

<sup>20</sup> Forumpa.it; Unione e Convenzioni tra Comuni: i vantaggi delle economie di scala nella gestione dei processi amministrativi e digitali.

<sup>21</sup> Gli enti strumentali delle Regioni o degli enti locali, anche detti enti ausiliari o funzionali, sono le aziende, o gli enti pubblici o privati che perseguono fini propri di altri enti pubblici. Ai sensi dell'art. 21 del DPCM 28/12/2011 sono enti strumentali degli enti locali quelli previsti dagli artt. 30 e 31 del D. lgs. 267/2000, nonché le convenzioni e i consorzi, e le aziende speciali di cui all'art. 114 comma 1 del medesimo D. lgs. 267/2000.

pubblico in senso stretto, ma un ente terzo, incaricato della gestione dei servizi sociali<sup>22</sup>. Tali enti per operare seguono i principi stabiliti dal proprio statuto approvato dal Consiglio comunale o provinciale e sono dotati di una propria personalità giuridica, oltre a godere di una propria autonomia patrimoniale<sup>23</sup>.

Nella maggior parte dei casi l'azienda speciale ha una doppia valenza, ossia ha una mission di tipo gestionale ma anche una di tipo programmatico. È un ente a cui può essere affidata la programmazione e quindi il ruolo di ente capofila del Piano di zona e allo stesso tempo può svolgere il ruolo di ente gestore di servizi. Da una parte nel ruolo di ente capofila del piano di zona l'azienda si interfaccia con l'assemblea di ambito, attua quanto previsto dal piano di zona, si occupa di programmare la destinazione dei fondi sociali e attraverso l'organismo tecnico dell'ufficio di piano attua quanto l'assemblea di ambito decide. Nella sua sfera gestionale, invece, in qualità di ente strumentale dei Comuni gestisce i servizi per i Comuni soci che glie li conferiscono attraverso un contratto di servizio. Nel momento in cui l'azienda decide quali servizi gestire e come gestirli, può adottare forme gestionali differenti proprio in ragione della spiccata connotazione politica dell'azienda stessa. L'erogazione dei servizi può avvenire: direttamente, attraverso personale proprio assunto con contratti differenti; indirettamente, mediante la

---

<sup>22</sup> Politiche e strumenti di regolazione delle esternalizzazioni

<sup>23</sup> Art. 114 comma 1 D. lgs. 267/2000 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

costituzione di appalti o concessioni che prevedono l'affidamento della gestione al Terzo settore; o ancora, con l'erogazione di voucher ad enti accreditati.

I principali vantaggi che si possono ricollegare alla costituzione di aziende speciali riguardano essenzialmente il fatto che queste riescono a garantire una maggiore dinamicità da un punto di vista amministrativo, gestionale e operativo rispetto ad un ente pubblico in senso stretto. Infatti, nonostante le aziende speciali si possano qualificare come enti pubblici, grazie alla propria autonomia statutaria e all'orientamento imprenditoriale della propria attività riescono a godere di una maggior flessibilità organizzativa, riuscendo a sviluppare sinergie a livello produttivo ed inoltre a realizzare economie di scala sia sul piano gestionale che produttivo. Tuttavia, si deve evidenziare che molte Aziende speciali sono costituite dai Comuni principalmente per gestire e mettere in pratica il Piano di Zona, e quindi in ogni caso nell'erogazione e nella definizione dei servizi alla persona si devono attenere agli obiettivi e alle strategie definite in sede di programmazione territoriale. Quindi, si tratta di soggetti la cui azione è in un certo senso vincolata da un piano di programmazione della gestione ed erogazione dei servizi alla persona<sup>24</sup>. Ciò nonostante, queste aziende hanno la possibilità di ottenere maggiori spazi di

---

<sup>24</sup> Gatti D., Rossi P., Esperienze di welfare locale, Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi, Maggioli Editore, 2010.



autonomia, ma solo nel momento in cui redigono il proprio statuto, che in questo caso è dell'azienda stessa e non coincide con quello dell'ente locale proprietario<sup>25</sup>.

#### *1.5.4.1 I consorzi*

Il consorzio di Comuni può essere costituito nel momento in cui due o più enti stipulano un accordo per la fondazione di un'azienda speciale per la gestione dei servizi delegati dai Comuni partecipanti. Il consorzio, quindi, è un ente giuridicamente distinto dagli enti che si accordano per la fondazione di una determinata azienda speciale. Ai fini della costituzione di un consorzio, i Consigli degli enti interessati approvano una convenzione per disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili. Oltre alla convenzione, i consorzi sono tenuti a predisporre uno statuto proprio, che rappresenta l'atto istitutivo dell'organizzazione stessa.<sup>26</sup> Le stesse regole valide in tema di trasformazione delle aziende speciali si applicano anche alla trasformazione dei consorzi.

#### *1.5.5 Le fondazioni*

Come noto la fondazione è un ente no profit di diritto privato dotato di una propria personalità giuridica, caratterizzato proprio dalla destinazione di un patrimonio ad uno scopo di rilevante e collettivo interesse<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Longo F., Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione, EGEA, 2000.

<sup>26</sup> Art. 31, D. lgs. 267/2000.

<sup>27</sup> AA. VV., Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive. Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019.

I Comuni tra le varie forme per la gestione associata dei servizi alla persona possono altresì scegliere di adottare lo strumento giuridico della fondazione di partecipazione. Scopo della fondazione è quello di erogare servizi sociali, socioassistenziali, sociosanitari integrati, educativi, culturali e formativi a favore dei Comuni fondatori e compartecipanti e dei cittadini residenti e domiciliati nel territorio degli stessi.

Nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni, la fondazione opera in armonia con i Comuni fondatori e compartecipanti, inserendosi nella rete locale della programmazione dei servizi in qualità di ente produttore ed erogatore senza finalità di lucro<sup>28</sup>.

Con la fondazione si riesce a conciliare il binomio pubblico/privato nel campo della tutela e della cura della salute dei cittadini. Questo rappresenta un aspetto fondamentale, in quanto la sanità è un universo pubblico e tale deve restare ed inoltre, allo stesso tempo, i mezzi e gli strumenti giuridico-amministrativi necessari a garantire ciò devono rispondere a criteri di imprenditorialità, efficienza, economicità e redditività caratteristici del settore privato.

---

<sup>28</sup> Cepiku D., Marino A., Modelli e forme organizzative; Formule gestionali innovative per la governance locale delle politiche sociali.

### *1.5.6 Le società*

I Comuni possono infine decidere di costituire una società o acquisire quote di imprese già esistenti per la gestione associata dei servizi alla persona. La titolarità del servizio può essere assegnata a società di capitali individuate tramite gare ad evidenza pubblica o di nuova costituzione. Tra le forme giuridiche delle società di capitali, si può scegliere tra S.p.a. o S.r.l. Anche la scelta tra società per azioni e società a responsabilità limitata non appare così semplice, in quanto si deve guardare all'interesse e al grado di coinvolgimento dei soci che intendono operare nella gestione della società, oltre che alle caratteristiche che le differenziano.

La S.r.l. apparirebbe migliore per realtà di piccole dimensioni e che offrono servizi poco differenziati nelle quali partecipano soci che hanno una rilevante volontà a partecipare attivamente alla gestione dei servizi. La S.p.a., invece, può essere scelta quando i servizi offerti dalla società si presentano più complessi e gli utenti a cui si rivolge sono maggiori, e per quanto riguarda i soci, in questo caso si mostrano distaccati e disinteressati dalla partecipazione alla gestione dei servizi.

Inoltre, con riferimento alla scelta della tipologia della società cui affidare la gestione dei servizi si può optare tra società a capitale misto pubblico-privato e società a capitale interamente pubblico. Tuttavia, sono previsti dei limiti, per cui nelle società a capitale misto il socio privato deve essere scelto mediante gare con procedure ad evidenza pubblica, mentre, per le società a capitale esclusivamente

pubblico, l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale devono esercitare un controllo sulla società che sia analogo<sup>29</sup> a quello esercitato sui propri servizi e a condizione che l'attività della società sia svolta principalmente con l'ente o gli enti pubblici che la controllano<sup>30</sup>.

In questo contesto si può osservare che la costituzione di una società, S.r.l. o S.p.a. che sia, consente all'ente locale di ottenere dei vantaggi. Sicuramente consente di rendere più flessibile la gestione dei servizi erogati, superando i principali vincoli formali che caratterizzano gli enti pubblici. Inoltre, fa sì che vi sia una responsabilizzazione tale dei soggetti che partecipano alla società che consente il conseguimento di risultati migliori<sup>31</sup>.

#### *1.5.7 Aspetti positivi e negativi delle diverse forme di gestione associata*

La gestione associata appare una valida modalità per l'erogazione dei servizi da parte degli enti locali, che sicuramente non soddisfa tutte le esigenze, ma comunque rappresenta un buon compromesso.

La ragione principale per cui è stata introdotta la gestione associata attiene alla razionalizzazione e al contenimento della spesa. Tuttavia, si deve osservare che

---

<sup>29</sup> Il controllo analogo in materia di società a partecipazione pubblica è disciplinato dall'art. 16 del D. lgs. 175/2016. Si realizza un controllo analogo quando all'ente affidante sono devoluti poteri sociali particolarmente penetranti che gli consentono di indirizzare l'attività e di assumere le decisioni strategiche più importanti per la società.

<sup>30</sup> AA.VV., Valutazione economico finanziaria; Progetto extra, servizi e funzioni fuori dal Comune, 2005.

<sup>31</sup> Longo F., Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione, EGEA, 2000.

questa forma di gestione difficilmente produce effetti di risparmio delle risorse, soprattutto nella fase di prima attuazione in cui il dispendio è notevole. Gli effetti positivi, piuttosto, sono osservabili relativamente al miglioramento della qualità dei servizi erogati, del loro ampliamento e più in generale di una maggiore efficienza dell'attività amministrativa.

Dall'analisi delle varie forme giuridiche adottabili appena condotta, emerge come la scelta di una forma piuttosto che un'altra ha delle implicazioni importanti dal punto di vista delle norme applicabili. Tra le varie forme, quella che suscita maggiore interesse perché appare più flessibile, è sicuramente la convenzione, per la quale non sono previsti particolari vincoli in termini di numero di abitanti minimo e di dimensione dei Comuni. Inoltre, si tende a preferire questa modalità di gestione in quanto appare meno espropriativa dell'autonomia dei Comuni, non imponendo la modifica del rapporto giuridico dell'amministrazione considerata<sup>32</sup>.

Molte amministrazioni locali analizzano la possibilità di costituire un'azienda sociale partendo dalle possibili forme giuridiche adottabili per la gestione associata dei servizi. Come osservato dal Centro di Ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale Cergas Bocconi, la scelta relativa alla forma giuridica è di secondaria importanza, e il fatto di considerarla come elemento fondamentale tende

---

<sup>32</sup> Bianco A., La gestione associata tra i piccoli Comuni dopo la "spending review", Maggioli Editore, 2011.

ad oscurare il vero oggetto del problema, che è rappresentato dal miglior assetto istituzionale per l'azienda in ogni contesto locale. La forma giuridica, infatti, è una conseguenza dell'assetto istituzionale e pertanto non può rientrare a monte del dibattito progettuale. Laddove gli enti non siano consapevoli del prevalere dell'assetto istituzionale rispetto alla scelta della forma giuridica, si corre il rischio che quest'ultima determini l'assetto istituzionale senza prendere in considerazione lo scenario locale e le sue necessità<sup>33</sup>.

## **1.6 Il quadro della situazione italiana**

Per moltissime ragioni la maggior parte dei Comuni italiani dovrebbero spingere verso forme di gestione associata dei servizi sociali. Infatti, in Italia esiste un problema di elevata frammentazione amministrativa, per cui ad oggi esistono più di 8000 enti locali, e la maggior parte di questi presenta un numero di abitanti molto ridotto.

Inizialmente, le esperienze di associazioni tra Comuni sono state molto scarse rischiando una disomogenea distribuzione dei servizi su tutto il territorio nazionale. Questo rischio è poi maggiormente presente nei Comuni di piccole dimensioni in cui amministratori, funzionari e il restante personale si occupano di molteplici

---

<sup>33</sup> Longo F., Aziende sociali comunali: opportunità e minacce; Cergas Centro di ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale, 2004.

questioni spesso poco attinenti ai servizi sociali, e quindi manca una specializzazione tale da consentire un'adeguata erogazione degli stessi. D'altronde l'originaria legge 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, non contiene alcuna indicazione sugli strumenti a disposizione dei Comuni per la gestione associata<sup>34</sup>.

Nel corso degli anni, le varie leggi regionali hanno poi previsto la gestione associata intercomunale dei servizi sociali come modalità ordinaria di gestione degli stessi, realizzando così una maggiore uniformità nell'erogazione dei servizi mediante una gestione unitaria dei Piani sociali di zona, oltre che una serie di benefici dal punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia, quali le economie di scala e di specializzazione. Nel contesto italiano, le varie Regioni hanno adottato modalità di gestione associata diverse in relazione alle caratteristiche dei propri enti locali, agli obiettivi che si intendono raggiungere e ai servizi sociali che si vogliono erogare.

Ad esempio, la Regione Campania e Abruzzo si sono orientate verso la forma giuridica dell'azienda consortile, il Lazio preferisce la creazione di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale. La Puglia, invece, per i Comuni con minore densità demografica assegna l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali ad un'azienda pubblica per i servizi alla persona e in via straordinaria prevede la

---

<sup>34</sup> AA. VV., Un modello di gestione associata, Prospettive sociali e sanitarie, 2007.

possibilità per Comuni che appartengono ad ambiti territoriali diversi di associarsi per la gestione dei servizi sociali.

Altre Regioni come il Friuli-Venezia Giulia sono andate oltre alle forme di gestione tipizzate dal Testo unico degli enti locali. In questo caso la Regione ha previsto la possibilità di costituire Aziende pubbliche di servizi alla persona ex novo per gestire servizi sociali e sociosanitari comunali. Quindi, in questo contesto potranno coesistere APSP derivanti dalla trasformazione di ex Ipab con APSP di nuova creazione. Sempre in Friuli-Venezia Giulia si è diffusa sporadicamente la gestione mediante convenzione realizzata dal Comune capofila delegato.

Per quanto riguarda i consorzi, questi si sono diffusi per lo più in Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana. In particolare, in Emilia-Romagna e in Toscana si sono sperimentati delle nuove forme di consorzi intercomunali che consentono l'integrazione sociosanitaria attraverso un unico ente di gestione delle prestazioni sociali e sociosanitarie con la partecipazione dei Comuni e dell'azienda ASL.

Nelle Marche i Comuni hanno espresso la propria preferenza per la gestione dei servizi sociali tramite convenzione con il Comune capofila o mediante la costituzione di Unioni di Comuni<sup>35</sup>. Tuttavia, di questo caso si tratterà più ampiamente in seguito nel prosieguo del presente trattato.

---

<sup>35</sup> Pesaresi F., Appunti sulle politiche sociali, n. 3-2006.



## CAPITOLO 2

### LA CREAZIONE DI VALORE

#### 2.1 Il concetto di valore

La tematica del valore risulta spesso di difficile comprensione a causa dei numerosi significati che il termine stesso può assumere. Nel gergo comune può essere usato nel caso in cui si voglia esprimere una qualità positiva relativamente ad una situazione o condizione, ovvero come unità di misura in grado di esprimere la determinazione assunta da una variabile considerata. Più nello specifico, in ambito economico il termine “valore” può assumere svariate declinazioni, quali valore d’uso o valore di scambio, valore nominale o valore reale, ed infine, valore aggiunto. Di recente, inoltre, grazie ad un progetto di ricerca del gruppo Mauss si è diffuso un nuovo concetto di “valore legame” a cui si può agevolmente far riferimento nell’ambito di un circuito di relazioni che originano dall’attività delle aziende per i servizi alla persona<sup>36</sup>. Queste realtà, come tutti gli enti appartenenti al terzo settore, infatti, producono ed erogano prodotti immateriali ad alto contenuto relazionale e umano contribuendo all’effettivo miglioramento della qualità della vita nell’ambito della comunità di riferimento.

---

<sup>36</sup> Bassi A., Il valore sociale aggiunto delle organizzazioni di terzo settore che erogano servizi alla persona; Sociologia e politiche sociali, Franco Angeli, 2011.

### *2.1.1 Il valore nelle organizzazioni no profit*

Il concetto di valore assume una connotazione diversa nel mondo profit e nel mondo non profit, pertanto, appare improponibile paragonare queste due diverse categorie di imprese a causa della loro evidente incompatibilità sotto questo punto di vista.

In primo luogo, le imprese lucrative hanno obiettivi orientati verso logiche di tipo aziendale e dipendenti dall'economicità della gestione, quindi, diversi rispetto agli obiettivi delle organizzazioni senza scopo di lucro. Quest'ultime piuttosto, pongono al primo posto la responsabilità sociale e tutti gli aspetti connessi, che consentono il raggiungimento di un sufficiente consenso da parte della collettività di riferimento, tralasciando gli aspetti economici e finanziari in secondo piano, i quali rappresentano dei vincoli finalizzati alla semplice sopravvivenza degli istituti nel tempo.

Inoltre, proprio l'analisi del valore creato da queste organizzazioni si basa su concetti diversi in quanto, la loro azione non si limita a produrre effetti percepibili e misurabili dai bilanci d'esercizio, ma piuttosto, si propone di accrescere il benessere oggettivo e percepito dalla comunità, creando valore sociale. Molto importanti sono allora i feedback di tutti gli stakeholder<sup>37</sup>, ovvero di tutti quei

---

<sup>37</sup> Con il termine stakeholder si fa riferimento a tutti i soggetti terzi rispetto all'azienda, che con varia intensità e in modo più o meno diretto risultano coinvolti nei meccanismi gestionali dell'azienda. Possono essere qualificati come stakeholders: clienti, fornitori, istituzioni... Possiamo distinguere stakeholder primari da stakeholder secondari. I primi comprendono tutti i soggetti che vengono influenzati dalle decisioni aziendali o che possono direttamente influenzarle come i portatori di capitale di risparmio, i lavoratori, i volontari, i clienti/utenti. Stakeholder

soggetti come ad esempio volontari, finanziatori, utenti, clienti, amministrazioni pubbliche, media o fornitori, che entrando a contatto con queste realtà nutrono degli interessi qualificati. Dall'analisi degli stakeholder delle aziende senza scopo di lucro possono emergere delle evidenti differenze rispetto alle aziende lucrative, in quanto quest'ultime sono interessate a distribuire la propria ricchezza ad un numero molto ristretto di soggetti qualificabili come azionisti, ovvero a soggetti che investono i propri capitali nell'attività. Le imprese no profit, e in particolare le imprese sociali, invece, mirano in ogni caso a distribuire il valore creato ad una platea molto ampia di soggetti, distribuendo in tal modo la ricchezza in senso orizzontale, perché solo in questo modo si riesce efficacemente ad incrementare il benessere complessivo della collettività<sup>38</sup>.

#### *2.1.1.1 La responsabilità sociale come requisito per la creazione di valore*

La responsabilità sociale consiste nell'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate. Quindi, essere socialmente responsabili significa sì soddisfare gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare oltre investendo di più

---

secondari, invece, possono essere considerati tutti quei soggetti che indirettamente sono influenzati o possono influenzare le decisioni aziendali come ad esempio, i media, le organizzazioni di sindacato, i concorrenti, alcune amministrazioni pubbliche...

<sup>38</sup> Pace R., *La creazione di valore nelle imprese sociali*, Pitagora editrice Bologna, 2004.

nel capitale umano, nell'ambiente, ma soprattutto nei rapporti con le parti interessate <sup>39</sup>.

Nel caso delle organizzazioni no profit e più nello specifico, delle aziende per i servizi alla persona, la responsabilità sociale, come la gestione della qualità dei servizi offerti, deve essere considerata come un investimento e non come un costo, e in quanto tale, fondamentale per una corretta integrazione degli aspetti sociali nelle attività svolte. In tale contesto, infatti, un elemento in grado di creare valore è rappresentato sicuramente dall'inclusione nella struttura aziendale degli interessi di tutte le parti coinvolte, ovvero di tutti gli stakeholder esterni all'azienda che sono portatori di interessi sociali e civili e che rappresentano la comunità locale e l'ambiente di riferimento.

La responsabilità sociale delle imprese sociali contribuisce inoltre all'integrazione delle stesse nell'ambito dell'ambiente locale. Tali realtà, infatti, producono esternalità positive per la comunità di riferimento, non solo fornendo posti di lavoro e salari, ma anche realizzando gli interessi degli utenti in termini di servizi e prestazioni offerte. Queste realtà, mediante la soddisfazione degli interessi sono in grado di diffondere benessere e questo è un aspetto fondamentale per la loro sopravvivenza.

---

<sup>39</sup> Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, Libro Verde, Commissione delle Comunità Europee, 2001.

Tutto questo è in grado di determinare la competitività di un'impresa che a livello locale soddisfa le esigenze degli utenti e diffonde la cultura etica e sociale.

### *2.1.2 La catena di creazione del valore*

La condivisione del valore creato è l'obiettivo principale delle organizzazioni non profit. Per analizzare come effettivamente avviene la creazione di valore da parte di tali realtà si può fare riferimento al modello della catena di creazione del valore sviluppato da una ricerca dell'Università di Harvard. In tale modello si distinguono tre elementi principali che emergono dalle attività di un'azienda non profit: outputs, outcomes e impatti. Questi sono osservabili in un processo di cinque fasi, che partendo dagli inputs, mediante lo svolgimento di attività e processi è in grado di generare degli outputs, i quali poi permettono di ottenere degli outcomes, ovvero dei risultati, i quali consentono infine di osservare l'impatto sull'ambiente interno ed esterno<sup>40</sup>. Il modello può essere applicato in entrambe le direzioni, partendo dagli inputs fino agli impatti se si vuole monitorare l'esecuzione delle attività e verificare il livello di efficienza dei processi organizzativi, viceversa, partendo dagli impatti agli inputs se si ha l'intenzione di pianificare nuovi programmi o attività e di misurare la loro affidabilità, efficienza e congruenza con i risultati attesi<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Input > Attività > Output > Risultati > Impatti

<sup>41</sup> Bassi A., Una nuova metrica per l'impresa sociale: il sistema di rilevazione del valore aggiunto sociale, Valutazione e dintorni, Impresa sociale.

Analizzando più approfonditamente le cinque fasi della catena di produzione del valore di un'impresa sociale, quindi, si possono distinguere due approcci: diagnostico o di analisi previsionale.

#### *2.1.2.1 La valutazione del valore creato con l'approccio diagnostico*

L'approccio diagnostico ha come obiettivo quello di verificare dal punto di vista delle risorse, dei processi, dei prodotti, dei risultati e degli impatti, la coerenza con la mission dell'organizzazione considerata e l'adeguatezza quantitativa e qualitativa delle prestazioni erogate rispetto agli obiettivi prefissati. Considerando le risorse, più nello specifico le risorse umane di un'organizzazione non profit, ad esempio, si dovrà verificare la presenza o meno di personale volontario, ovvero la presenza di personale con un'adeguata formazione rispetto al contesto. Dal rapporto tra risorse, processi e prodotti si può osservare una valida misura di performance espressa dall'efficienza. Quest'ultima, infatti, permette di osservare se le risorse sono state impiegate nei processi al massimo, o se al contrario si è operato scorrettamente creando delle situazioni di dispersione e spreco. Un'ulteriore misura di performance è rappresentata dall'efficacia che è osservabile dal rapporto tra processi, prodotti e risultati, e permette di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati da un'organizzazione. L'efficienza e l'efficacia sono due misure assolutamente indipendenti tra di loro, potendosi osservare impieghi di risorse e processi efficienti, ma per nulla efficaci da un punto di vista dei risultati. La stessa

cosa vale in senso opposto, ovvero si può verificare il caso in cui si osservano dei risultati efficaci, ma dei processi inefficienti. Infine, gli effetti socio-economici sull'ambiente di riferimento, rappresentano il fulcro dell'azione di un'impresa sociale. Quest'ultimi, tuttavia, non sono facilmente rilevabili, sia per il fatto che sono osservabili dopo un periodo di tempo abbastanza prolungato, ma soprattutto perché non è facile distinguere l'effetto dell'azione sociale in sé, da altre variabili esterne che possono influenzare il fenomeno analizzato.

#### *2.1.2.2 La previsione del valore creato*

L'approccio previsionale funziona in senso opposto rispetto a quello diagnostico, partendo dagli impatti che si vogliono produrre sulla società, fino ad arrivare a stabilire le risorse necessarie, i prodotti che si vogliono erogare, i processi che si devono realizzare e i risultati che si vogliono ottenere. Tale prospettiva può risultare utile nel caso in cui un'azienda si ritrovi in una fase valutativa di un eventuale servizio o attività che vorrebbe avviare<sup>42</sup>.

Nel caso specifico delle aziende per i servizi alla persona, queste hanno come obiettivo principale quello di creare un impatto positivo sulla comunità di riferimento in termini di maggiore benessere sociale diffuso. Pertanto, qualsiasi attività dovrà essere valutata da questo punto di vista, identificando i risultati attesi

---

<sup>42</sup> Bassi A., Una nuova metrica per l'impresa sociale: il sistema di rilevazione del valore aggiunto sociale, Valutazione e dintorni, Impresa sociale.

che a seconda della tipologia di servizi che si sceglie di erogare, potranno essere: il miglioramento delle condizioni socio-sanitarie di persone anziane, l'integrazione nella società delle persone con disabilità, il sostegno a persone e famiglie che si trovano in condizioni di disagio economico, la prevenzione di situazioni di disagio sociale, ecc. In un momento successivo, coerentemente con gli effetti desiderati, si dovranno individuare i prodotti/servizi in grado di produrre i risultati attesi, e a ritroso le attività e le risorse necessarie.

## **2.2 Il valore sociale aggiunto**

Prima di analizzare il valore sociale aggiunto delle organizzazioni senza scopo di lucro che erogano servizi alla persona, appare opportuno presentare una definizione di valore aggiunto in termini generali.

Quando si parla di valore aggiunto si fa riferimento alla differenza tra il valore, inteso nel senso del costo o del prezzo, degli output prodotti da un determinato soggetto economico e il valore degli input necessari per la produzione dei prodotti finiti. Il valore aggiunto, quindi, consente di analizzare l'incremento di valore che



un determinato bene o servizio ha subito grazie ai processi produttivi che hanno reso possibile la trasformazione da input<sup>43</sup> ad output<sup>44</sup>.

Tuttavia, l'approccio economico qui presentato è soggetto a dei limiti che possono essere superati analizzando il valore aggiunto percepito dai soggetti stessi che giudicano l'incremento di valore. In considerazione del fatto che le organizzazioni del terzo settore producono un valore sociale che è percepito in modo differente dai soggetti che beneficiano dei servizi, ogni utente avrà un particolare rapporto con il fornitore di servizi, che dovrà prestare particolare attenzione alle esigenze e alle preferenze espresse dai clienti stessi. Il valore aggiunto, pertanto, sta proprio nella diversa percezione che utenti diversi possono avere del medesimo servizio.

Analizzando più nello specifico il valore aggiunto possiamo osservare come questo può assumere quattro diverse declinazioni in funzione dei diversi benefici che le attività delle organizzazioni possono generare nei confronti della collettività. Per cui, il valore aggiunto totale è osservabile dalla somma dei diversi valori aggiunti: economico, politico, sociale e culturale. Il più importante è sicuramente il valore aggiunto sociale, cioè la capacità di una specifica organizzazione di creare relazioni

---

<sup>43</sup> Gli input sono tutte quelle risorse di diversa natura (denaro, competenze e tempo di individui e organizzazioni, edifici e altri beni fissi come macchinari) impiegate nelle attività, ovvero il lavoro intrapreso utilizzando le risorse con lo scopo di fornire il risultato desiderato.

<sup>44</sup> Gli output sono risultati che l'azienda ottiene nel breve periodo, i cui effetti sono direttamente controllabili e sotto la responsabilità dell'organizzazione stessa.

e capitale sociale<sup>45</sup> sviluppando le reti sociali, la fiducia e il senso di appartenenza ad una comunità. Inoltre, si nota il valore aggiunto economico, che è facilmente osservabile ed è inteso come aumento di ricchezza materiale, economica e finanziaria creata. Il terzo è il valore aggiunto politico dato dalla capacità di un'organizzazione di influenzare l'attività politica a livello di questioni, tematiche e problematiche trattate. Da ultimo, non meno importante, si può inoltre notare la creazione di valore aggiunto culturale, ovvero la creazione e la diffusione di valori coerenti con la propria mission quali equità, solidarietà, e molti altri a favore della comunità.

In particolare, il valore aggiunto sociale, proprio e diffuso dalle aziende per i servizi alla persona fa riferimento alla capacità delle aziende stesse di determinare un cambiamento tangibile e duraturo in un determinato contesto d'azione modificando significativamente le condizioni di vita dei destinatari della missione sociale<sup>46</sup>. Il VSA<sup>47</sup> dipenderà da vari fattori e caratteristiche delle organizzazioni quali: la fiducia conquistata nella comunità di riferimento; il modello di governance e di rendicontazione adottato; la capacità di creare una rete in cui si riesce a lavorare e

---

<sup>45</sup> Esistono molteplici definizioni di capitale sociale. Secondo Pierre Bourdieu il capitale sociale è rappresentato dalla somma delle risorse reali e virtuali che spettano ad un individuo o ad un gruppo per il fatto di possedere una rete consolidata di relazioni più o meno istituzionalizzate basate sulla conoscenza reciproca.

<sup>46</sup> AA. VV., Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali; *Impresa sociale*, numero 6 dicembre 2015.

<sup>47</sup> Valore sociale aggiunto

a coinvolgere diverse realtà all'interno di uno stesso territorio; la partecipazione di volontari e l'attrazione di capitale economico necessari per la prosecuzione delle attività.

### *2.2.1 Un sistema di rilevazione del valore sociale aggiunto*

Molteplici sono stati i tentativi per cercare di identificare un valido sistema per la valutazione del valore aggiunto sociale con riferimento alle organizzazioni senza scopo di lucro. Tuttavia, la ricerca appare piuttosto complessa prima di tutto perché all'interno del valore aggiunto non è semplice distinguere gli impatti prodotti dal valore aggiunto sociale, ed inoltre perché nel processo di valutazione si devono includere numerosi stakeholder con i quali tali realtà entrano in contatto.

Il sistema SAVE (Social Added Value Evaluation) è uno strumento che cerca di trovare una soluzione da un punto di vista teorico, per la valutazione del valore sociale aggiunto basandosi su quattro dimensioni organizzative. La prima dimensione riguarda la gestione economico-finanziaria e quindi il modo in cui le organizzazioni gestiscono il processo di creazione delle risorse e le relazioni con i vari finanziatori e donatori. La seconda dimensione analizza la pianificazione politico-strategica, ovvero i processi interni di decision-making e il grado di partecipazione dei vari membri dell'organizzazione. La terza dimensione considera le attività e i processi, cioè i processi di fornitura ed erogazione dei beni e servizi e il grado di coinvolgimento dei vari stakeholders nelle attività. Infine, la quarta

dimensione si concentra sulla cultura e sui valori e misura il livello di capitale e coesione sociale creati dall'organizzazione. Il modello SAVE, quindi, individua degli indicatori basati su distinti nuclei concettuali, che con riferimento alle quattro diverse dimensioni permettono di stimare il relativo valore aggiunto sociale.

Seppur il modello appena presentato, cerchi di sopperire alle mancanze di ulteriori sistemi, non è esente da critiche. Infatti, si può dire che la sua impostazione è per lo più teorica e non è facilmente applicabile a tutte le realtà. Inoltre, nel modello non si considerano gli impatti, che invece rappresentano l'aspetto più importante per questa categoria di organizzazioni.

### **2.3 La comunicazione**

Per gli enti non profit la comunicazione nei confronti dell'ambiente esterno è un importante condizione di sviluppo. Quest'ultima, infatti, rappresenta il presupposto indispensabile per aumentare la credibilità della propria organizzazione, oltre che per coinvolgere ulteriori soggetti estranei. Esistono moltissime forme di comunicazione: economica, finanziaria, patrimoniale, istituzionale, ambientale e sociale, ognuna utile a soddisfare particolari obiettivi in relazione al contesto considerato.

Le aziende di servizi alla persona, in particolare, hanno bisogno di potenziare la quantità e la qualità delle informazioni rivolte all'esterno relativamente ai beni e servizi erogati, alle iniziative intraprese<sup>48</sup>, alla gestione complessivamente intesa<sup>49</sup>.

### *2.3.1 La comunicazione sociale nelle ASP*

La comunicazione sociale riguarda variabili di carattere umano e sociale, indipendentemente dal fatto che siano economiche o meno come la distribuzione di valore aggiunto, l'occupazione o il benessere sociale<sup>50</sup>.

Come già osservato la proposta di un'azienda per i servizi alla persona, come d'altronde qualsiasi altra organizzazione nell'ambito del settore no profit, deve rappresentare per la comunità di riferimento un valore aggiunto, che non essendo di fatto tangibile, richiama le emozioni e le convinzioni in linea con la mission<sup>51</sup> e con la vision<sup>52</sup> dell'organizzazione stessa. La vision e la mission di queste realtà, quindi, rappresentano un aspetto fondamentale nella pianificazione, al punto tale da diventare il prodotto stesso da proporre sul mercato. Per questo motivo, per tali

---

<sup>48</sup> Le ASP in qualità di enti non profit dovranno prevedere delle iniziative per coinvolgere più soggetti possibili. Una valida iniziativa per finanziare le attività di tali enti è rappresentata dalla raccolta fondi.

<sup>49</sup> Propersi A., Il sistema di rendicontazione negli enti non profit; Dal bilancio d'esercizio al bilancio di missione; V&P Università.

<sup>50</sup> Costa M., La comunicazione istituzionale sociale e ambientale nelle aziende pubbliche e private, Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione n. 3/2015.

<sup>51</sup> La mission identifica lo scopo principale perseguito dall'azienda. Tale scopo si trova alla base dell'azienda stessa, spiega la sua ragione d'essere e la contraddistingue da tutte le altre realtà.

<sup>52</sup> La vision indica la proiezione di uno scenario futuro che rispecchia gli ideali, i valori e le aspirazioni dei soggetti che, nell'ambito delle aziende, determinano gli obiettivi di fondo da queste perseguiti.

aziende è fondamentale, se non addirittura indispensabile prevedere un adeguato piano di comunicazione.

Esistono tantissimi strumenti utili per sviluppare questa tipologia di comunicazione, dai mezzi più tradizionali ai mezzi di più recente diffusione come le e-mail, i siti web, i blog, i forum e i social network, la cui esistenza e funzionalità è resa possibile dalla rete Internet che consente una comunicazione di tipo one2one.

La comunicazione sociale, inoltre, può essere rivolta all'interno o all'esterno. La comunicazione interna fa riferimento a quelle notizie destinate ai lavoratori e ai collaboratori che sono solitamente diffuse nelle aree comuni di ritrovo all'interno dell'azienda o mediante l'utilizzo della posta elettronica. Una buona comunicazione, che sia in grado di coinvolgere tutti i collaboratori tenendoli periodicamente informati su tutto ciò che accade, porta ad ottimi risultati e consente un miglioramento in termini di efficacia ed efficienza. La comunicazione esterna, invece, è rivolta fondamentalmente a tutti gli utenti, fornitori, clienti o ad ulteriori soggetti pubblici esterni che mostrano un interesse per le attività svolte dall'azienda oltre che per il buon andamento economico della stessa. Comunicare all'esterno in sostanza vuol dire portare le persone a conoscenza di una determinata realtà e convincere gli utenti relativamente alla qualità dei propri prodotti e servizi.

### *2.3.2 La comunicazione economico-finanziaria nelle ASP*

La comunicazione economico-finanziaria è rivolta principalmente al sistema finanziario, con particolare riferimento ai soggetti finanziatori, i quali hanno interesse a comprendere la dinamica economico-finanziaria dell'azienda, passata e prospettica, e a valutare l'attitudine dell'azienda nel raggiungere e mantenere le condizioni di economicità<sup>53</sup>. Le informazioni diffuse descrivono la situazione reddituale, finanziaria e patrimoniale dell'azienda considerata, mediante documenti contabili, tra i quali vi è sicuramente il bilancio d'esercizio.

Nella prassi delle ASP, e più in generale degli enti non profit, l'informativa economico finanziaria viene costruita per volontà propria dell'azienda, in quanto non sussiste alcun obbligo di pubblicità del bilancio d'esercizio. Tuttavia, nel caso in cui una tale organizzazione scelga di redigere il bilancio d'esercizio, questo non coinciderà mai con quello previsto dal Codice Civile per le società con scopo di lucro per diversi motivi. Prima di tutto perché rispetto alle imprese, le aziende sociali non hanno come scopo il raggiungimento di un utile, e quindi è differente la tipologia di informativa aziendale che si deve diffondere. Inoltre, dal confronto delle due realtà emerge come il grado di complessità delle due gestioni sia ben differente e quella delle aziende non profit è sicuramente meno complessa in quanto

---

<sup>53</sup> Giacosa E., *La comunicazione economico-finanziaria d'impresa, Finalità, strumenti e comportamenti attuali e teorici in un modello "ideale" di comunicazione*, Giappichelli Editore, 2012.

non orientata al soddisfacimento del requisito di economicità. Infine, non esistono dei principi di valutazione adeguati e criteri di contabilizzazione e rappresentazione in bilancio generalmente riconosciuti per le organizzazioni senza scopo di lucro<sup>54</sup>.

### *2.3.2.1 Il bilancio sociale come strumento di comunicazione*

In considerazione della crescente integrazione delle attività di produzione e erogazione di beni e servizi nella realtà delle organizzazioni no profit, si è diffuso sempre più il bilancio sociale come strumento di rendicontazione utile per evidenziare e comunicare nell'ambito dell'ambiente economico di riferimento, i risultati raggiunti alle diverse categorie di stakeholder. Le aziende per i servizi alla persona, oggetto della presente tesi, a maggior ragione, presentando una proposta di prestazioni socio-assistenziali qualificate alla comunità di riferimento, si ritroveranno a dover redigere il suddetto documento per diffondere la propria proposta di valore.

Lo strumento del bilancio sociale rappresenta un modello di rendicontazione sociale che consente di superare i limiti dei tradizionali sistemi di rendicontazione, quali il bilancio d'esercizio e gli ulteriori documenti contabili previsti dalla normativa civilistica, che non si adattano bene alle esigenze informative dei vari portatori di interesse delle ASP. Tale documento, pertanto, permette di perseguire un duplice

---

<sup>54</sup> Propersi A., Il sistema di rendicontazione negli enti non profit, Dal bilancio d'esercizio al bilancio di missione, 2004.



obiettivo: di monitoraggio delle attività dell'organizzazione stessa ed inoltre di informazione dei soggetti interni ed esterni che nutrono un interesse relativamente alla dimensione economica, ma soprattutto sociale dell'azienda in sé.

#### **2.4 Dal bilancio d'esercizio, alla rendicontazione sociale, al bilancio di missione**

La parola bilancio può essere intesa in diversi modi. Nell'accezione comune si intende un documento strutturato di natura contabile, che un'azienda redige e presenta alla fine di un esercizio, seguendo precisi principi contabili.

Il bilancio d'esercizio rappresenta un utile strumento di rendicontazione, che alcune aziende sono obbligate a redigere periodicamente per attenersi alle disposizioni di legge. Tale documento sintetizza la situazione reddituale, patrimoniale e finanziaria dell'azienda considerata e consente pertanto di avere una visione d'insieme del complesso. Tuttavia, si deve notare che questo strumento è utile solo ai fini di un'analisi mono-dimensionale che tenga in considerazione esclusivamente dati economici e finanziari e quindi non può essere usato con riferimento a qualsiasi categoria di azienda. In particolar modo, non presenta una validità per le aziende di servizi alla persona, in questa tesi analizzate.

È evidente che per un'impresa lucrativa i dati sull'andamento economico e finanziario siano molto più importanti rispetto ad un'azienda non profit, in quanto

quest'ultima non ha come obiettivo principale quello di ottenere un utile da distribuire tra i soci, ma mira alla sola erogazione di servizi e prestazioni che generino benessere diffuso. Si crea così un interesse generale per l'andamento dell'attività dell'impresa da parte di molteplici soggetti che appartengono ad una determinata collettività, che sicuramente non può essere soddisfatto con i tradizionali strumenti contabili.

#### *2.4.1 La rendicontazione sociale*

Per superare i limiti del bilancio d'esercizio con riferimento alle aziende non profit interviene la rendicontazione sociale che consente di analizzare i profili sociali e l'utilità creata da una determinata attività, mediante la valutazione di quegli ambiti dell'attività economica che non sono considerati dalla contabilità generale.

In letteratura si ritiene che il documento di rendicontazione sociale assuma la denominazione di bilancio sociale se redatto da imprese pubbliche che operano sotto forma di società per azioni; di bilancio di missione se redatto dalle fondazioni; di bilancio di ricaduta sociale se redatto da strutture pubbliche in senso stretto<sup>55</sup>.

Per quanto riguarda le aziende di servizi alla persona, queste non sono obbligate alla rendicontazione sociale, ma sono tenute a seguire questa strada per illustrare i risultati ottenuti in conformità alla propria missione.

---

<sup>55</sup> AA. VV., Il bilancio sociale e la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione, Mondo sanitario 2006.

#### *2.4.1.1 Il bilancio sociale come strumento di rendicontazione*

Del bilancio sociale non esiste ancora una definizione unanime a causa dei molteplici scopi che consente di perseguire e della mutevole natura che può assumere, tuttavia, è certo che questo, grazie all'attività di "social accounting"<sup>56</sup>, consente di valutare gli aspetti sociali dell'attività dell'azienda considerata.

Sebbene il termine "bilancio" nella tradizione contabile possa alludere ad una rendicontazione di tipo ragioneristico, per quel che attiene al medesimo termine, nell'accezione sociale fa riferimento all'equilibrio che l'interesse dell'impresa deve mantenere rispetto agli interessi generali della società, affinché l'impatto complessivo delle proprie attività sia favorevole dal punto di vista del benessere economico, sociale e ambientale del contesto in cui l'azienda si trova ad operare<sup>57</sup>.

In considerazione dei molteplici obiettivi che il bilancio sociale è in grado di perseguire e alle numerose definizioni che può assumere, esistono altrettante classificazioni sulla base di precisi criteri. Analizzando i compilatori del documento possiamo distinguere tra i bilanci sociali formati dalle aziende stesse e quelli formati da soggetti terzi. In base ai destinatari del bilancio sociale possiamo distinguere tra bilanci rivolti a soggetti interni che operano nell'azienda e bilanci destinati all'esterno, a determinati gruppi di soggetti, a determinati istituti o alla

---

<sup>56</sup> Contabilità sociale.

<sup>57</sup> Badalotti C., Velo D., Badalotti G., Il modello GBS 2013, Lo standard italiano per la redazione del bilancio sociale; SAF Luigi Martino, 2013.

collettività in generale. Relativamente agli argomenti presi in considerazione si possono distinguere i bilanci completi, formati sulla base di un'integrale valutazione degli effetti sociali prodotti dall'attività dell'azienda, dai bilanci parziali che invece si limitano ad analizzare solo alcuni effetti dell'attività considerata. In relazione all'orientamento o al tipo di effetti considerati si distinguono i bilanci orientati verso l'esterno da quelli orientati verso l'interno. Quelli orientati verso l'esterno valutano da un punto di vista esterno gli effetti sociali dell'attività aziendale, evidenziando le esternalità che derivano dall'attività considerata, mentre quelli orientati verso l'interno si limitano ad indicare le prestazioni sociali dell'azienda tralasciando ogni valutazione degli effetti. Quindi, si può notare come il documento del bilancio sociale può essere concepito in modo diverso in base alle diverse motivazioni che spingono le aziende alla sua redazione.

Mentre per le imprese private con scopo di lucro, il bilancio sociale rappresenta un'opzione etica, qualificandosi come uno strumento di comunicazione che ha l'obiettivo di accreditare l'azienda presso l'opinione pubblica come struttura socialmente responsabile, per le imprese non profit, con particolare riguardo alle imprese sociali, la redazione del bilancio sociale rappresenta una strada obbligata, anche se non è espressamente richiesto da una norma, in quanto questo rappresenta

l'unico strumento valido per dimostrare i risultati ottenuti coerentemente con la propria mission di utilità sociale<sup>58</sup>.

Per la sua redazione esiste un modello standard inizialmente introdotto nel 2001 da un apposito gruppo di studio, GBS, il quale si era riunito appositamente per la statuizione dei principi di redazione del bilancio sociale. Il modello inizialmente presentato, tuttavia, ha subito delle modifiche, ma ciò che occorre notare è che non esiste tutt'ora una struttura ottimale del bilancio sociale, e occorre lavorare sempre ad un suo miglioramento in relazione ai mutamenti dell'ambiente economico in cui una determinata attività si colloca. Nella redazione del documento di bilancio sociale devono essere rispettati diversi principi e criteri, tra i quali: la responsabilità, la trasparenza, la chiarezza, l'attendibilità, la coerenza, la neutralità, la prudenza, la comparabilità.

Nella versione dello standard GBS aggiornata al 2013 vengono riportati i contenuti delle sezioni nelle quali si deve suddividere il bilancio prevedendo che si deve articolare almeno in tre parti. Inizialmente si deve presentare l'identità dell'azienda e il contesto di riferimento, in seguito si deve effettuare una riclassificazione dei dati contabili e presentare il calcolo del valore aggiunto, ed infine si deve analizzare la relazione sociale. In particolare, nel documento si deve dare conto dell'identità

---

<sup>58</sup> AA. VV., Il bilancio sociale e la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione, Mondo sanitario 2006.

e del sistema di valori di riferimento assunti dall'azienda e della loro declinazione nelle scelte strategiche, nei comportamenti gestionali e nei loro risultati ed effetti. Si deve inoltre rendere l'idea di bilanciamento tra le aspettative degli stakeholder, indicando gli impegni assunti nei loro confronti, ed esponendo gli obiettivi che l'azienda si impegna a raggiungere. La parte essenziale in ogni caso è costituita dal valore aggiunto creato nell'esercizio di riferimento e l'esplicitazione di come questo viene distribuito tra i vari stakeholder, in quanto rappresenta il principale termine di relazione con il bilancio d'esercizio, evidenziando l'effetto economico che l'attività dell'azienda ha prodotto.

#### *2.4.1.2 Il bilancio di missione*

Tra le possibili denominazioni che può assumere il bilancio sociale, vi è quella di bilancio di missione, il quale rappresenta il documento di rendicontazione sociale proprio delle aziende non profit, comprese le imprese sociali in questione. Il suo obiettivo è quello di comunicare la missione che si intende perseguire, rendicontare i risultati conseguiti e le attività realizzate per raggiungerli, ed inoltre dimostrare la coerenza tra mission prefissata e risultati prodotti.

Ad oggi il bilancio di missione, seppur conosciuto, non ha trovato una vasta applicazione a causa della scarsa consapevolezza da parte delle organizzazioni relativamente alle sue notevoli potenzialità. Infatti, a quest'ultimo può essere riconosciuto un duplice ruolo: di strumento di comunicazione e strumento di

monitoraggio dell'attività sociale svolta dall'azienda. Tuttavia, spesso accade che al bilancio di missione viene associata la sola funzione di mezzo di informazione finalizzato a rispondere alle esigenze di soggetti terzi e per questo viene trascurato.

Con riferimento alle aziende di servizi alla persona, è possibile identificare diversi ambiti di utilizzo di tale documento. In primo luogo, può essere usato come strumento di comunicazione rivolto a tutti gli stakeholder: i clienti, i fornitori, il personale e la società civile in genere. In qualità di strumento di comunicazione, il bilancio di missione si affianca, integrandosi ad altri documenti che possono essere presenti nelle varie realtà per realizzare il requisito di trasparenza delle organizzazioni. Con riferimento alle ASP, per esempio, queste sono tenute alla redazione della Carta dei servizi che esplicita gli impegni assunti dall'ente nei confronti dei propri utenti, con riguardo ai servizi offerti, alle modalità di erogazione e agli standard qualitativi e quantitativi che si intende assicurare. Quella informativa, quindi, è la prima funzione del bilancio di missione, la più importante e la più evidente, ma non è l'unica. In secondo luogo, infatti, il bilancio di missione può dimostrare la sua utilità in qualità di leva organizzativa e gestionale favorendo la coesione tra le persone che operano all'interno dell'azienda. L'informazione contenuta in tale documento ha lo scopo principale di rendere noto ai terzi gli effetti sociali dell'attività aziendale. In questo senso, il bilancio di missione rappresenta un valido strumento di gestione, migliorando di fatto i rapporti con i terzi e

consentendo un più razionale uso delle risorse disponibili. Inoltre, poiché il bilancio di missione evidenzia gli obiettivi che una determinata realtà si propone di conseguire, e li confronta con gli esiti effettivamente raggiunti, si presenta come un valido strumento per valutare la propria proposta di valore ed eventualmente modificarla se si dovesse rivelare insoddisfacente. Lo scostamento dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati rappresenta un fenomeno rilevante per qualsiasi tipo di organizzazione, in quanto segnala un'inefficienza del sistema o un problema più o meno grave. Infine, il bilancio di missione si presenta come uno strumento utile per guadagnare o consolidare il consenso da parte della collettività. Dalla sua lettura i vari stakeholder saranno in grado di cogliere vari segnali di efficienza/inefficienza e efficacia/inefficacia e pertanto potranno valutare se le proprie attese sono state soddisfatte o meno.

Dal bilancio di missione, dovrebbe quindi emergere l'utilità sociale raggiunta dall'ente considerato in un certo periodo di riferimento. Tale documento deve consentire a tutti i suoi lettori di avere una visione complessiva della realtà analizzata, in particolare con riferimento alla soddisfazione dei bisogni sociali rispetto alla missione prestabilita<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Maggi D., Il bilancio di missione delle aziende non profit, Modelli di rendicontazione sociale: profili teorici ed evidenze empiriche, Giuffrè Editore, 2008.



#### *2.4.1.3 Il bilancio di sostenibilità*

Il termine “bilancio di sostenibilità” può essere usato per indicare il documento di sintesi di tutte le azioni intraprese dall’azienda considerata in termini di responsabilità sociale d’impresa<sup>60</sup>. Tale strumento si aggiunge dapprima al bilancio d’esercizio ed in un secondo momento ai bilanci sociali e di missione già illustrati, con l’obiettivo di completare il processo di informazione verso gli stakeholder. In particolare, il bilancio d’esercizio è un documento che rendiconta le performance economiche di un’azienda ma si limita a fornire solo alcune informazioni per esprimere un giudizio sulle risorse che determinano prospettive di performance future. Tali informazioni, tuttavia, appaiono insufficienti per effettuare una valutazione dei vantaggi competitivi determinati dal possesso di determinate risorse.

In seguito all’ampliamento delle responsabilità aziendali, dovuto principalmente all’avvento delle figure degli stakeholder, è sorta la necessità di gestire l’azienda in considerazione delle loro richieste e degli effetti prodotti su quest’ultimi. Tale condizione ha fatto sì che le aziende abbiano sotto controllo la situazione relativamente alla soddisfazione delle loro attese e in sintesi, delle performance ottenute nell’ambito della responsabilità sociale. In questo contesto si inserisce il bilancio di sostenibilità, il quale è regolato dalle linee guida del Global Reporting

---

<sup>60</sup> Castellani G., *Responsabilità sociale d’impresa e bilancio di sostenibilità*, Giovanni Castellani, Maggioli editore, 2011.

Initiative (GRI) che propongono una serie di principi ed indicatori quantitativi fondamentali per produrre un bilancio che miri alla sostenibilità di un'organizzazione<sup>61</sup>. Come presupposto per la redazione e la pubblicazione del bilancio di sostenibilità la GRI ha evidenziato delle ragioni chiave, secondo cui, tale documento rappresenta un indispensabile strumento di benchmarking e di valutazione del livello di sostenibilità, soprattutto, con riferimento alle leggi, norme, codici, standard di performance e alle altre iniziative di carattere volontario. A questo si aggiunge la sua capacità di dimostrare come l'impresa ha influenzato o è stata influenzata dalle aspettative relative allo sviluppo sostenibile ed inoltre, si pone come un valido documento per effettuare una comparazione dei risultati prodotti dall'organizzazione nel corso del tempo o dei risultati di diverse organizzazioni<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Social and environmental accounting research, Economia aziendale 2000, web Online review n. 1/2007.

<sup>62</sup> Castellani G., Responsabilità sociale d'impresa e bilancio di sostenibilità, Maggioli editore, 2011.

## **CAPITOLO 3**

### **ASSETTI ORGANIZZATIVI E ISTITUZIONALI E RUOLO DELLA POLITICA NELLE AZIENDE DI SERVIZI ALLA PERSONA**

#### **3.1 La scelta del miglior assetto istituzionale e organizzativo**

Un problema emergente in tema di gestione dei servizi sociali e socio-assistenziali riguarda la scelta del migliore assetto istituzionale e organizzativo per l'azienda nel singolo contesto locale. Molte amministrazioni locali iniziano la discussione sull'eventualità di costituire un'azienda sociale a partire dall'analisi delle possibili forme giuridiche per la gestione, senza considerare il fatto che il reale oggetto della discussione dovrebbe riguardare l'assetto istituzionale<sup>63</sup>.

In tale contesto, per assetto istituzionale si intende la combinazione di diversi elementi tra cui: la scelta dei soci, la definizione dell'oggetto sociale, la connotazione della natura dell'azienda e la configurazione del patrimonio aziendale. Si tratta di variabili la cui scelta appare piuttosto complessa perché richiede attente valutazioni, determinando la missione e le caratteristiche di funzionamento complessive delle aziende costituite.

---

<sup>63</sup> Longo F., Aziende sociali comunali: rischi e benefici, Prospettive sociali e sanitarie, 2004.

Nel presente capitolo appare opportuno approfondire le scelte relative alla costituzione delle aziende sociali a partire dai rapporti intercomunali, dalle relazioni tra azienda e Comuni e le ulteriori relazioni esistenti con le organizzazioni del Terzo settore operanti sul territorio, che allo stesso modo si sono evolute e sono ancora in fase di evoluzione negli ultimi periodi. Si tratterà inoltre, degli assetti istituzionali e organizzativi applicabili a queste particolari categorie di aziende, in relazione alle peculiarità tipiche delle aziende di servizi ricomprese nella più ampia categoria delle aziende pubbliche.

### **3.2 Elementi alla base delle scelte strategiche per la costituzione di una azienda sociale**

La scelta di costituire un'azienda sociale richiede particolari valutazioni che si pongono alla base della strategia adottata. Tali scelte possono riguardare: la necessità di individuare adeguate forme di collaborazione tra più Comuni per superare i limiti relativi alle risorse e al ristretto bacino d'utenza del singolo ente; l'esigenza di costituire un ente ulteriore (azienda di servizi), con le proprie particolarità e rischi legati alla specifica forma giuridica adottata; la volontà di

coinvolgere maggiormente il Terzo settore nella gestione e nella progettazione dei servizi sociali<sup>64</sup>.

L'esigenza di individuare soluzioni di collaborazione e di coordinamento degli interventi è una caratteristica propria del settore sociale. Il settore sociale in Italia è caratterizzato dal fatto che la titolarità della funzione socio-assistenziale è in capo ai Comuni, i quali sono per lo più di piccole dimensioni. Per tale motivo diventa necessario, se non addirittura indispensabile per superare tali limiti, cercare nuove forme di collaborazione, definire politiche sociali sovracomunali e coinvolgere enti del settore privato sociale operanti in ambito non profit.

### *3.2.1 I rapporti intercomunali*

Nella definizione delle aziende sociali costituite dall'associazione di Comuni una prima scelta strategica particolarmente critica riguarda la selezione dei modelli e delle regole di collaborazione tra Comuni associati.

In fase di associazione dei Comuni per la costituzione di un'unica azienda di servizi alla persona entrano in relazione più enti locali, con poteri, dimensioni e funzioni diverse. In questo contesto si può verificare che alcuni Comuni, in ragione dei notevoli poteri acquisiti nel tempo e della propria autonomia si mostrino "titubanti" rispetto alla scelta di privarsi di alcune funzioni in ambito sociale e socio-

---

<sup>64</sup> Montarelli R., Parente C., La scelta della forma di gestione per i servizi sociali: i quesiti strategici e le possibili soluzioni, Egea, 2000.

assistenziale trasferendole ad un ente terzo, soprattutto se tra i vari Comuni si nota un evidente squilibrio, per cui si pongono questioni di predominanza o dipendenza istituzionale. La dimensione dell'azienda, il numero degli enti coinvolti, l'ampiezza del territorio, il livello di autonomia e dipendenza richiesto dall'azienda rispetto agli altri Comuni soci rappresentano delle scelte strategiche fondamentali da compiere in una fase iniziale. Il settore dei servizi sociali, infatti, necessita di una regolamentazione ad hoc in quanto particolarmente delicato e sensibile. Nel momento in cui i Comuni istituiscono un ente ulteriore a cui delegano i propri poteri e funzioni per la gestione dei servizi sociali, dovranno ridefinire i propri ambiti di competenza tenendo in considerazione le proprie capacità e gli obiettivi prefissati che si intendono realizzare.

Di fondamentale importanza in questo contesto è il rapporto di collaborazione che si viene a creare tra i vari Comuni, in quanto quest'ultimi sono per l'azienda sociale allo stesso tempo soci, clienti, finanziatori e collaboratori. La regolazione dei rapporti che si instaurano, pertanto, richiede scelte istituzionali ed organizzative che meritano un'analisi più approfondita nel prosieguo dell'elaborato.

### *3.2.2 Il rapporto tra azienda e Comuni*

Nel rapporto tra azienda e Comune, quest'ultimo assume la qualifica di ente di erogazione dei servizi ai cittadini. I servizi erogati sono acquisiti dall'Asp che si qualifica appunto come azienda di erogazione. Il rapporto tra il Comune e i cittadini

viene pertanto “mediato” da un ente terzo (azienda di servizi) che si inserisce con l’obiettivo e la presunzione di realizzare un risultato migliore in termini di efficacia ed efficienza, rispetto al caso in cui la gestione fosse affidata al Comune stesso.

Al momento del conferimento dei poteri e funzioni da parte del Comune all’azienda di servizi, l’ente può scegliere di trasferire alcuni dei suoi servizi e/o operatori nell’azienda stessa. In questo caso, l’azienda sociale espressione del Comune singolo o associato diventa titolare, per un periodo di tempo predeterminato di una funzione pubblica, a seguito di una ridefinizione seppur temporanea dei poteri e delle funzioni degli enti pubblici sul territorio. La presenza di professionalità del Comune all’interno dell’azienda di servizi consentirebbe inoltre un migliore controllo e valutazione dei servizi che altrimenti non sarebbe possibile, ma allo stesso tempo incentiverebbe la nascita di numerosi conflitti tra azienda ed enti locali, proprio in ragione dei loro diversi interessi. Diversamente, l’integrale trasferimento delle funzioni e delle strutture organizzative dagli enti locali all’azienda sociale, fa sì che la gestione sia affidata completamente all’azienda senza alcuna interferenza da parte dei Comuni.

La regolamentazione dettagliata dei rapporti tra azienda e Comuni è contenuta in specifici contratti di servizio, di cui si dirà a breve.

### *3.2.2.1 I contratti di servizio*

Nell'ambito dei servizi pubblici, si può notare come questi siano in grado di differenziarsi rispetto alle altre attività economiche e di variare nel tempo e nello spazio, proprio perché sviluppano una triplice relazione: tra l'ente pubblico che organizza<sup>65</sup> il servizio, l'azienda che lo eroga<sup>66</sup> ed innumerevoli altri portatori di interesse<sup>67</sup>.

All'interno della relazione triangolare che coinvolge gli enti locali, l'azienda di servizi e i cittadini utenti, il rapporto tra ente pubblico e azienda erogatrice è disciplinato dal contratto di servizio che contiene la codificazione dei diritti e dei doveri delle parti, i costi del servizio e le relative prestazioni. In particolare, l'ente, in qualità di soggetto istituzionalmente chiamato ad organizzare il servizio, si occupa di definire le prerogative e gli obiettivi di indirizzo che intende realizzare con l'implementazione del servizio offerto alla collettività, prevedendo inoltre adeguati strumenti per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'ente locale, in questo caso il Comune, o i vari Comuni associati, indipendentemente o mediante l'intervento dell'Autorità d'ambito assume il ruolo di soggetto regolatore e di conseguenza si instaura una relazione del tipo

---

<sup>65</sup> In questo caso si fa riferimento al Comune, che associandosi, insieme ad altri Comuni intende garantire un migliore soddisfacimento degli interessi della comunità di riferimento.

<sup>66</sup> Si fa riferimento all'azienda di servizi, che può essere un'azienda speciale, una fondazione, una semplice unione di comuni o un consorzio.

<sup>67</sup> Bonacchi M., Rinaldi L., *Il contratto di servizio: uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, 2004.



“principale-agente” in cui il principale è l’ente pubblico stesso e l’azienda erogatrice assume la qualifica di agente. Come in tutti i rapporti tra principale e agente, tuttavia, si possono riscontrare dei problemi operativi dovuti alla presenza di asimmetrie informative tra le due parti coinvolte. Il contratto di servizio rappresenta un valido strumento in grado di riequilibrare i rapporti tra le due parti fissando dei “paletti” alla loro libertà di iniziativa.

Nell’ambito della gestione del servizio, l’ente erogatore instaura con gli utenti un rapporto contrattuale di natura privatistica, mediante il quale assume l’obbligo di rendere fruibili da parte di tutti, i servizi erogati, in base ai principi di uguaglianza, imparzialità, continuità, efficienza, efficacia ed economicità. Il contratto di servizio, infatti, definendo i diritti e i doveri degli enti locali e dell’azienda erogatrice, coinvolge l’utenza, che rimanendo estranea ai processi decisionali degli stessi deve trovare adeguate tutele.

Si devono quindi definire i vincoli imposti alla società per il carattere di doverosità dei servizi pubblici, ma anche la tutela dell’interesse collettivo da parte dei Comuni che si assumono tutte le responsabilità politiche. Esaminando i punti salienti del contratto di servizio ritroviamo i seguenti:

- L’oggetto del servizio, con l’indicazione delle attività accessorie e di quelle fondamentali e della sua durata;

- L'individuazione dei beni e degli impianti conferiti in proprietà e di quelli concessi in uso;
- I rapporti economici e gli obblighi dell'ente locale e della società;
- Il sistema tariffario;
- La tutela degli utenti e la carta dei servizi<sup>68</sup>;
- Le modalità dei controlli che l'ente locale può esercitare sui contenuti delle prestazioni erogate dall'azienda;
- La gestione dell'informazione ai cittadini.<sup>69</sup>

Gli elementi appena elencati costituiscono la struttura standard del contratto di servizio, tuttavia, tale strumento deve essere interpretato in modo innovativo, pertanto non può più essere visto esclusivamente come un mezzo che si limita a formalizzare le relazioni di scambio, ma come un vero e proprio strumento di programmazione della gestione aziendale, in quanto al suo interno definisce la ripartizione delle risorse e delle competenze dell'azienda e la destinazione delle stesse alla realizzazione degli obiettivi dell'ente.

---

<sup>68</sup> La carta dei servizi è il documento con il quale ogni ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria comunità di riferimento. In questo documento l'ente dichiara quali servizi intende erogare, le modalità e gli standard di qualità che intende garantire ed inoltre si impegna a rispettare determinati standard qualitativi e quantitativi, con l'obiettivo principale di monitorare e migliorare la qualità dei servizi offerti.

<sup>69</sup> AA.VV., Elaborazione di modelli e soluzioni operative per ogni fase della programmazione strategica delle modalità gestionali delle funzioni e dei servizi pubblici locali, Progetto extra, servizi e funzioni fuori dal Comune, 2005.

### *3.2.3 Il rapporto tra azienda e enti del Terzo settore*

Un'ultima relazione che merita di essere approfondita è quella che si instaura tra l'azienda di nuova costituzione o frutto della trasformazione di un'istituzione già esistente e gli enti del privato sociale appartenenti al Terzo settore<sup>70</sup>, quali ad esempio le cooperative sociali<sup>71</sup>. In funzione del rapporto che si vuole sviluppare con il privato sociale si possono scegliere diversi ruoli che questo può svolgere nell'attività della nuova azienda<sup>72</sup>.

Se il coinvolgimento dell'organizzazione del privato sociale nell'azienda avviene con lo scopo di un subentro nella proprietà, all'organizzazione del Terzo settore può essere riconosciuto il ruolo di socio accanto agli enti locali. In tale veste l'organizzazione si occuperà anch'essa di indirizzare e controllare l'erogazione dei servizi insieme agli enti locali rientranti nella proprietà aziendale. Altrimenti, se l'intenzione dell'azienda è quella di coinvolgere il privato nelle decisioni riguardanti la gestione, allora si potrebbe optare per comprendere tali enti nel

---

<sup>70</sup> Gli enti del terzo settore rappresentano una nuova tipologia di enti introdotti dalla Riforma del Terzo settore e trovano la propria descrizione all'interno del codice del Terzo settore. Si tratta di organizzazioni commerciali e non commerciali, costituite come associazione, comitato, fondazione o impresa che, si propongono di svolgere esclusivamente o in via principale una o più attività di interesse generale. Un ulteriore aspetto saliente di tali organizzazioni è rappresentato dall'assenza di scopo di lucro. Gli enti del terzo settore possono assumere la qualifica di: organizzazioni di volontariato; associazioni di promozione sociale; imprese sociali; enti filantropici.

<sup>71</sup> Le cooperative sociali sono delle particolari forme di cooperative finalizzate alla realizzazione di servizi alla persona (di tipo A) o all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (di tipo B). Per quanto riguarda la trattazione della presente tesi, le cooperative analizzate sono quelle di tipo A che erogano servizi alla persona, ma possono esistere anche cooperative miste di tipo A e B che integrano le caratteristiche di entrambe le tipologie.

<sup>72</sup> Montarelli R., Parente C., La scelta della forma di gestione per i servizi sociali: i quesiti strategici e le possibili soluzioni, Egea, 2000.

consiglio di amministrazione in qualità di membri dello stesso Cda. Queste due soluzioni da un lato consentono di riconoscere l'importanza degli enti del terzo settore, dall'altro, tuttavia, possono contribuire all'insorgenza di alcuni problemi. Per quanto riguarda l'attribuzione della qualifica di socio ad enti del privato sociale, è evidente che possono subentrare dei conflitti in considerazione delle evidenti differenze esistenti tra le finalità e la mission di un ente pubblico e quelle di un'organizzazione privata non profit. Ugualmente potrebbero presentarsi delle difficoltà se l'ente privato diventa contemporaneamente proprietario e fornitore dell'azienda stessa.

Nella maggior parte dei casi le aziende sociali decidono di far giocare al terzo settore esclusivamente il ruolo di fornitore e partner nella produzione dei servizi attraverso il sistema della cooperazione sociale. Non tutti i servizi erogati dalle ASP, sono prodotti internamente alla stessa, ma in alcuni casi, le aziende possono scegliere di affidare la produzione dei servizi ad enti terzi, estranei alla relazione triangolare presentata<sup>73</sup>. In quest'ultimo caso, ciò che accade concretamente nel momento in cui si instaurano tali collaborazioni tra pubblico e privato è che l'azienda pubblica di servizi presenta dei progetti al soggetto privato, e questo dovrà decidere se aderire o meno attraverso l'apporto di innovazione gestionale e risorse

---

<sup>73</sup> La relazione triangolare finalizzata all'erogazione di servizi include: gli enti locali, ovvero i Comuni associati, l'azienda di servizi e i cittadini utenti. Talvolta, possono subentrare nella relazione enti ulteriori appartenenti al settore del privato sociale, come ad esempio le cooperative sociali già dotate di una stabile organizzazione per l'offerta dei servizi.

professionali e finanziarie. Questa relazione può essere definita come una vera e propria partnership pubblico-privato che consiste in una collaborazione tra due o più organizzazioni caratterizzate da obiettivi, responsabilità e rischi comuni.

L'ente privato potrebbe essere incentivato a collaborare con l'azienda pubblica per vari motivi. Tra questi, la ragione principale è rappresentata proprio dal fatto che la gestione dei servizi erogati dal privato sociale può rivelarsi più efficiente sia in termini allocativi che in termini economici, consentendo di raggiungere risultati che non si sarebbero mai potuti realizzare considerando le organizzazioni singolarmente. Inoltre, tra gli aspetti positivi più rilevanti di tale partnership non si può non considerare il fatto che in questo modo si introduce un cambiamento sociale, che crea innovazione mediante una sperimentazione su piccola scala<sup>74</sup>. Pertanto, si può concludere che le partnership pubblico-privato possono rappresentare una valida alternativa per l'erogazione dei servizi alla persona integrando strutture e risorse umane e patrimoniali di enti privati con strutture e risorse di enti pubblici che beneficiano altresì dei fondi di natura pubblica per la gestione delle proprie attività.

---

<sup>74</sup> Cepiku D., Cuccurullo C., Murdock A., Dalle infrastrutture economiche alle infrastrutture sociali, Il punto sulle partnership pubblico-privato nel settore sanitario, MECOSAN, Anno XVIII n. 71.

### **3.3 Assetti istituzionali e organizzativi nell'ambito delle Asp**

Le aziende di servizi alla persona possono essere ricomprese nell'ampio gruppo delle aziende pubbliche<sup>75</sup>, per le quali non risulta fondamentale perseguire scopi economici direttamente, ma è sufficiente comprendere che la razionalità economica delle scelte che le riguardano impatta direttamente sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Proprio in considerazione del fatto che la valutazione delle performance delle aziende pubbliche è sempre al centro dell'attenzione, le amministrazioni, da cui dipende la soddisfazione delle comunità necessitano di adeguati modelli organizzativi e gestionali.

Il settore pubblico, come tutti i settori, ha delle proprie problematiche e delle proprie peculiarità a livello organizzativo di governance, della gestione e di governo, per cui risulta necessario individuare gli elementi di specificità che contraddistinguono le diverse tipologie aziendali appartenenti a tale settore. Negli ultimi anni, e tutt'ora ancora, gli enti pubblici si sono resi i protagonisti del processo di aziendalizzazione<sup>76</sup> che ha interessato la loro gestione, ispirandosi sempre più a

---

<sup>75</sup> Gli enti locali possono essere identificati come delle aziende pubbliche, in quanto retti da un soggetto economico di natura pubblica. Inoltre, tali enti, in qualità di soci di Aziende sociali possono essere definiti come delle aziende composte, in quanto, nel loro complesso agire, svolgono attività di produzione e allo stesso tempo di erogazione.

<sup>76</sup> L'aziendalizzazione può essere definita come un processo di modernizzazione gestionale che ha interessato le aziende pubbliche italiane a partire dagli anni Novanta. Tale processo prende il via con l'introduzione negli enti pubblici della logica del New Public Management e prevede la gestione e l'organizzazione delle aziende pubbliche con criteri sempre più di stampo privatistico. Tra le dimensioni che caratterizzano questo processo evolutivo, una grande importanza è attribuita all'elaborazione di indicatori di performance delle Amministrazioni Pubbliche che consentano sia

logiche di stampo aziendale. Pertanto, si rendono necessari dei modelli organizzativi evoluti che si possano adattare al meglio alle esigenze dei cittadini e delle aziende stesse e che allo stesso tempo riescano a contemperare le logiche privatistiche in tema di concorrenza con logiche pubblicistiche di sostenibilità e benessere diffuso<sup>77</sup>.

Le aziende speciali, grazie alla propria autonomia statutaria e gestionale godono di un'ampia discrezionalità nelle scelte che riguardano il trattamento del personale e le dinamiche di produzione dei servizi. Per quanto riguarda la gestione del personale le aziende possono scegliere di aderire a due diversi modelli: un primo modello prevede l'uso del personale dipendente ricorrendo a contratti a tempo determinato o indeterminato; un secondo modello più flessibile, invece, prevede l'uso di contratti a progetto o di prestazioni lavorative rientranti nell'ambito delle collaborazioni professionali. Allo stesso modo, come è già emerso nella trattazione dell'elaborato, per quanto riguarda la gestione dei servizi, si possono configurare due diverse soluzioni: di produzione interna dei servizi mediante lo sfruttamento di strutture e personale proprio, ovvero di esternalizzazione della produzione delegandone le funzioni a soggetti del privato sociale. Benché si tratti di quattro soluzioni ben distinte, possono pur sempre essere adottate contemporaneamente

---

di verificare i risultati della gestione a posteriori, sia di fornire stimoli per una migliore gestione che corrisponda il più possibile alle aspettative della comunità di riferimento.

<sup>77</sup> Del Gesso C., I profili delle aziende pubbliche, gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto, Maggioli Editore, 2013.

ricorrendo all'una e all'altra allo stesso tempo, in modo da contemperare le scelte di gestione.

Di seguito viene presentato uno schema delle quattro diverse configurazioni di modelli gestionali e organizzativi che una determinata azienda può assumere in base alle scelte adottate.

*Figura 1: Schema di classificazione delle aziende speciali rispetto alle modalità di erogazione dei servizi e alle scelte di gestione del personale*



Il primo modello a partire dal quadrante in basso a sinistra identifica quelle che gestendo la produzione internamente e facendo prevalentemente ricorso a personale dipendente, possono essere definite “organizzazioni produttive integrate”. A questo modello si contrappone quello delle “organizzazioni di programmazione e coordinamento” rappresentate nel quadrante in alto a destra, il quale identifica



aziende con una struttura altamente flessibile che hanno scelto di ridurre al minimo il personale dipendente e hanno optato per l'esternalizzazione della produzione dei servizi. Queste aziende, a differenza di quelle con organizzazioni produttive integrate, hanno una funzione di coordinamento sulla predisposizione dei servizi, la cui erogazione è delegata all'esterno. Oltre a questi due modelli, che presentano organizzazioni diametralmente opposte, se ne possono individuare altri due che identificano le aziende con "organizzazioni produttive a geometria variabile" le quali, pur mantenendo all'interno la produzione dei servizi, scelgono di dotarsi di personale usando soluzioni più flessibili, quali contratti a progetto; e "organizzazioni di coordinamento con strutture specializzate" che scelgono di esternalizzare la produzione della maggior parte dei servizi, pur mantenendo e gestendo direttamente alcune strutture specializzate.<sup>78</sup>

Le aziende sceglieranno il modello a cui aderire sulla base di adeguate valutazioni che tengano conto delle strutture, del personale a disposizione e delle necessità delle comunità.

### *3.3.1 Gli organi di governo*

Anche nell'ambito degli enti costituiti per l'erogazione dei servizi sociali e assistenziali, possono essere inquadrati degli organi di governo che considerati

---

<sup>78</sup> Gatti D., Rossi P., Esperienze di welfare locale, Le aziende speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni Lombardi, Maggioli Editore, 2010.

nell'insieme formano i vari assetti istituzionali e governativi di tali aziende. I vari assetti variano in funzione della forma giuridica prescelta per la costituzione dell'ente, pertanto, quest'ultima rappresenta un aspetto fondamentale e vincolante nell'impostazione del sistema di governance. Nel prosieguo della trattazione si approfondiranno gli organi di governo presenti nel caso in cui si scelga di istituire un'azienda speciale di servizi<sup>79</sup>. In questo caso gli organi necessari per impostare l'assetto istituzionale e governativo sono quelli tradizionalmente adottabili con riferimento alle normali società, ma adattati in considerazione delle particolarità dovute alla gestione dei servizi in forma associata da parte degli enti locali, oltre al fatto che si tratta pur sempre di servizi pubblici, e quindi, in quanto tali rispondenti a logiche di natura pubblicistica.

In una logica di governance e di processualità e progettualità continue si possono individuare tre parole chiave quali: integrazione, collaborazione e costruzione di reti. Con riferimento alle Asp, tali termini devono essere declinati e presi in considerazione relativamente al ruolo dell'Assemblea, composta dai sindaci di tutti i Comuni associati. Tale organo ricopre infatti un ruolo fondamentale per la coesione di tutti i Comuni partecipanti e determina il buon andamento dell'azienda di servizi costituita. Nell'assemblea sono prese tutte le decisioni riguardanti la

---

<sup>79</sup> Si sceglie di approfondire gli organi di governo presenti nel caso in cui la forma giuridica prescelta sia quella di azienda speciale in quanto si ritiene la forma più diffusa ed inoltre appare un modello di facile attuazione che si discosta il meno possibile dai casi reali.

gestione operativa dell'azienda e per questo motivo eventuali disaccordi possono emergere proprio in questa sede.

Un ulteriore organo che deve necessariamente esistere con riferimento alla forma giuridica dell'azienda speciale è sicuramente il Consiglio di amministrazione, formato da consiglieri appositamente incaricati della gestione dei rapporti con i diversi soggetti e della definizione delle linee di sviluppo dell'azienda. La presenza del Cda risulta indispensabile in considerazione del ruolo centrale svolto da tale organo nel processo di integrazione con i soggetti istituzionali e non istituzionali esterni<sup>80</sup>. In alcuni casi, tuttavia, il consiglio di amministrazione può nascondere degli aspetti negativi. Ciò accade, ad esempio, nel caso in cui la numerosità dei Comuni associati supera quella dei membri appartenenti al Cda, per cui gli enti locali ricompresi nel Cda hanno dei poteri decisionali notevoli che determinano la loro predominanza rispetto agli altri Comuni che invece non hanno dei propri consiglieri nell'organo in questione e pertanto non sono in grado di partecipare alle decisioni. Tale situazione si configura come un problema da cui possono sfociare dei conflitti interni in grado di determinare una rottura e un crollo del rapporto di fiducia instaurato<sup>81</sup>. A capo del Consiglio di amministrazione, vi è inoltre un

---

<sup>80</sup> Si fa riferimento in questo caso agli enti del Terzo settore e ad ulteriori organizzazioni esterne che appartengono al Sistema sanitario nazionale o alle amministrazioni centrali.

<sup>81</sup> Giuliani M., Marasca S., Moretti G., Pavolini E., Vicarelli M. G., Un modello di gestione associata, prospettive sociali; anno XXXVII n. 16.

Presidente, che presiede il Consiglio stesso, ha il compito di convocarlo, dirigere le sedute e proclamare le decisioni prese.

### **3.4 La cultura del management sociale**

Come è facilmente osservabile, ad oggi gli assetti istituzionali e organizzativi sono i più svariati, quindi, sorge il problema dell'individuazione di una cultura manageriale adeguata al settore sociale che sia in grado di adattarsi al meglio ai mutevoli contesti che lo caratterizzano. Nella realtà odierna, tuttavia, il management sociale non esiste ancora in quanto vi è una netta distinzione tra management pubblico da un lato e management privato del settore non profit dall'altro lato, che complica l'individuazione delle capacità manageriali necessarie per l'integrazione delle diverse forme gestionali. A partire dall'orientamento della gestione e dalla visione adottata, le differenze che si possono riscontrare sono evidenti. Il management pubblico si concentra per lo più sulla sfera amministrativa organizzativa, e basando la gestione sul contenimento della spesa mira al raggiungimento degli obiettivi di bilancio. Tuttavia, emergono dei difetti in quanto gli enti pubblici operano per lo più in ambienti statici in cui vi è una continua conflittualità dovuta alle influenze dell'ambiente esterno, inclusa l'influenza della politica che crea non pochi problemi. Nel management del terzo settore, invece, l'orientamento prevalente è incentrato nella soddisfazione dei bisogni degli utenti

e solitamente dimostra una buona capacità di adattamento. Il punto di forza delle aziende private operanti nel settore non profit sta proprio nel loro personale, a cui si richiede particolare competenza, professionalità e capacità di adattamento. Tuttavia, a differenza del management pubblico, quello del terzo settore non presta alcuna attenzione alla gestione delle risorse finanziarie, avendo conoscenze amministrative e gestionali arretrate.

Ciò a cui si aspira, pertanto, è la diffusione della cultura del management sociale che si colloca in una posizione intermedia tra management pubblico e privato imponendo la necessità di formare una classe manageriale completa, con competenze caratteristiche sia dell'area pubblica, sia del terzo settore. Una tale cultura manageriale sarà in grado di comprendere al meglio le esigenze degli utenti e sarà inoltre dinamica e flessibile nella risoluzione dei problemi della comunità.

#### *3.4.1 Requisiti del nuovo management sociale*

Ad oggi il problema centrale del settore sociale è quello del “fund raising”, ovvero la capacità di reperire risorse finanziarie sufficienti per le attività svolte e più nello specifico, nel settore pubblico, la capacità di attivare fondi.<sup>82</sup> I fondi a cui le aziende di servizi possono aspirare sono molteplici: dai fondi regionali, ai fondi statali, fino

---

<sup>82</sup> Nel corso degli anni il paese si è mosso verso il riconoscimento di una crescente autonomia impositiva agli enti locali. Ciò ha consentito ad ogni Comune singolarmente di adattare il livello di solidarietà sociale presente in ogni comunità locale.

ad arrivare ai fondi internazionali, tuttavia, non sempre risulta semplice la loro attivazione per cui sono richiesti particolari requisiti e dimensioni.

Alla problematica di natura finanziaria se ne aggiungono ulteriori di natura amministrativa. Infatti, proprio in ragione della crescente diffusione di formule gestionali miste, quali ad esempio le aziende pubbliche di servizi alla persona, risulterà fondamentale il possesso di una buona capacità di gestione dei contratti e delle convenzioni in campo sociale. A tale aspetto si aggiunge inoltre la necessità di gestire ed incentivare il personale che da sempre rappresenta il valore aggiunto nelle realtà delle aziende pubbliche di servizi.

Inoltre, un ultimo elemento fondamentale richiesto in campo gestionale che può fare la differenza è rappresentato dalla capacità di coniugare tutti gli elementi di cui sopra e impostare complessivamente le politiche di servizio. Il management sociale richiede un'evoluzione per il miglioramento dei servizi locali, per cui non è più sufficiente predisporre un servizio e offrirlo alla collettività che ne fa richiesta, è invece necessario prevedere la valutazione e il monitoraggio della qualità dei risultati raggiunti, anche in vista della definizione di una strategia per il futuro.

Il management sociale rappresenta un punto di arrivo ancora lontano per le aziende pubbliche che operano in tale settore. Ci sono ancora molti aspetti su cui ragionare per migliorare l'organizzazione e la gestione di tali aziende. Come già evidenziato,

le problematiche sono diverse, dal reperimento dei fondi per la gestione, alla definizione delle politiche di servizio.

### **3.5 La governance delle reti di pubblico interesse**

Il termine “governance” può essere oggetto di moltissime interpretazioni nell’ambito del linguaggio del management pubblico. Secondo una prima interpretazione può essere ricondotto alla “corporate governance” che nell’ambito del settore pubblico fa riferimento al “government governance”, ovvero all’analisi e alla progettazione delle regole di funzionamento delle istituzioni e dei loro organi. In una seconda visione il termine “governance” può essere visto in contrapposizione a quello di “government”, per cui si può notare come nel government sono prediletti strumenti di governo gerarchici o proprietari, a differenza degli strumenti di indirizzo e di promozione adottati dalla governance. Ulteriori interpretazioni del termine “governance” fanno riferimento, invece, a prospettive combinate di azione e reazione con l’ambiente esterno, per far sì che si realizzi un effettivo dialogo delle pubbliche amministrazioni con l’esterno.

Nel presente elaborato, il termine “governance” viene usato per studiare come possono essere analizzati e riprogettati gli assetti e le logiche di funzionamento all’interno di un’azienda di servizi costituita dall’associazione dei Comuni che

intendono delegare la gestione degli stessi ad un ente ulteriore di nuova costituzione o derivante dalla trasformazione di un'istituzione già esistente<sup>83</sup>.

### *3.5.1 Le caratteristiche delle reti di pubblico interesse*

Ogni interesse pubblico è sempre influenzato dalle azioni delle reti di istituti pubblici. Una PA<sup>84</sup>, per garantire la tutela degli interessi pubblici deve prima di tutto individuare e selezionare gli interessi pubblici rilevanti insieme agli attori che hanno un'influenza su questi; analizzare le caratteristiche degli attori che svolgono delle funzioni rilevanti, ed infine progettare gli assetti organizzativi e i sistemi operativi che rendono possibile il perseguimento degli interessi pubblici per tutte le reti<sup>85</sup>.

Nella prima fase di individuazione e rappresentazione degli interessi pubblici rilevanti si devono studiare e definire le variabili critiche di successo in relazione alla casistica concreta, oltre agli istituti che sono in grado di influenzare tali variabili. Tale processo rappresenta un passaggio fondamentale che consente la costruzione dello scenario in cui l'azienda di servizi si ritrova ad operare, a partire dall'identificazione degli stakeholder attuali e potenziali che comprendono non solo

---

<sup>83</sup> Longo F., *Governance delle reti di pubblico interesse: quali strumenti manageriali per rispondere ai problemi attuativi?*, Azienda pubblica, Maggioli Editore, 2006.

<sup>84</sup> Pubblica Amministrazione.

<sup>85</sup> Le reti identificano l'insieme degli attori e delle variabili critiche in un determinato settore, che in questo caso è il settore dei servizi socio assistenziali. Quindi, con il termine "reti" o "network" si fa riferimento all'insieme delle relazioni esistenti tra gli attori coinvolti nel processo di politica pubblica. Gli attori all'interno delle reti appaiono come interdipendenti e pertanto connessi.



gli utenti e quindi i cittadini appartenenti alla comunità di riferimento, ma anche fondazioni private, soggetti finanziatori dei progetti, lavoratori, Comuni associati e ulteriori enti che intrattengono relazioni di fornitura di servizi con l'azienda. Le variabili ritenute critiche in questo settore riguardano la capacità delle aziende di soddisfare i bisogni della popolazione in ambito sociale e quindi la creazione di benessere diffuso mediante l'erogazione di servizi adattati in base alle diverse esigenze territoriali.

### *3.5.2 I sistemi di governance locali*

In ambito dei servizi sociali domina l'aspirazione al welfare di comunità, la valorizzazione delle reti sociali, l'integrazione con il volontariato. La costruzione delle comunità, insieme all'erogazione dei servizi è diventato uno degli obiettivi centrali nell'agenda di policy, sia per rispondere ai problemi emergenti delle società contemporanee, sia perché i servizi, che si sono trasformati ed evoluti nel corso del tempo hanno offerto tale opportunità.

Nell'ambito della creazione di comunità, la definizione della governance<sup>86</sup> rappresenta un processo articolato poiché consiste nella costruzione di assetti e

---

<sup>86</sup> Secondo Vallotti con riferimento agli enti locali è necessario ridefinire il modello di governance, ossia il quadro degli organi, della loro composizione e dei relativi poteri correlati, nonché delle regole generali di governo dei processi decisionali e di funzionamento. La necessaria e radicale messa in discussione del modello di governance ormai consolidato permette di tenere conto effettivamente del più ampio quadro di relazioni tra i principali portatori di interessi, oltre che di prevedere meccanismi e strumenti di regolazione idonei a temperare interessi diversi.

meccanismi istituzionali che devono considerare contemporaneamente 4 esigenze diverse:

- L'integrazione tra istituzioni pubbliche: Comuni, Aziende di servizi, ecc.;
- L'integrazione tra pubblico e privato formalizzato;
- L'integrazione tra welfare strutturato e informale;
- L'articolazione in ambito locale e territoriale.

Non è possibile definire un modello di governance di riferimento che sia adattabile a tutte le realtà a causa degli evidenti divari territoriali: per geografia, per reti sociali disponibili, per assetti istituzionali del welfare socio-sanitario ormai consolidati. Tuttavia, si possono analizzare i principi alla base della progettazione della governance che devono essere poi contestualizzati nei singoli scenari. I principi di riferimento si possono mostrare articolati in tre gruppi: definizione degli attori, organismi e funzioni; sequenza del processo decisionale; organizzazione del supporto generale e degli strumenti operativi.

### *3.5.3 La definizione degli attori, organismi e funzioni*

La governance si dovrebbe articolare su due livelli: il livello di azione locale e il livello centrale di coordinamento e supporto.

La governance a livello locale deve promuovere la partecipazione attiva delle reti sociali formali<sup>87</sup> e informali<sup>88</sup>, oltre che degli enti del terzo settore. Pertanto, per garantire l'inclusione di tutti i soggetti, sarebbe opportuno prevedere la loro partecipazione, o per lo meno, la partecipazione di alcuni dei loro rappresentanti, ad organismi decisionali e di coordinamento locale, da cui dipende il piano di azione delle aziende sociali. Quest'ultimi devono essere visti in una logica inclusiva e flessibile, per cui si devono basare sul dialogo e sul confronto tra i soggetti che li compongono, in modo da evitare sistemi decisionali troppo formalizzati e ulteriori condizionamenti da parte della politica locale. L'obiettivo primario dell'organismo locale è proprio quello di allineare le informazioni a disposizione dei vari enti locali che partecipano alla gestione associata dei servizi sociali, in modo tale da farli convergere verso una visione comune. In un contesto simile, non sarà possibile garantire ai componenti il mantenimento del pieno controllo sulle proprie risorse, altrimenti si potrebbe realizzare un insuccesso in termini di raggiungimento delle prerogative dell'azienda costituita. Di pari importanza è inoltre l'instaurazione di un dialogo con la comunità, che si può realizzare attraverso dei momenti di incontro pubblici, tra l'organismo decisionale e di coordinamento e la popolazione locale. L'incontro e la comunicazione con la comunità non dovrebbero apparire

---

<sup>87</sup> Volontariato associato.

<sup>88</sup> Sono delle reti senza delle strutture ben definite, per cui potrebbe risultare difficile la scelta di un rappresentante al loro interno.

problematici ai giorni d'oggi, grazie ai potenti mezzi telematici come: forum di discussione online, blog digitali, meeting online, che si aggiungono a mezzi di comunicazione più tradizionali come le normali assemblee pubbliche. Questi strumenti possono essere alternati ed integrati tra loro in modo da realizzare il maggior coinvolgimento possibile della popolazione di riferimento nella realtà delle aziende di servizi.

La fase successiva all'ascolto dei bisogni e delle necessità della comunità consiste nell'attivazione di un gruppo di lavoro per ogni iniziativa presa in considerazione nel territorio. Il gruppo in questione può includere sia i rappresentanti delle componenti pubbliche, sia dei normali utenti, con l'intenzione di garantire l'inclusione della comunità.

La governance centrale, a differenza di quella locale appena analizzata si concentra su attori strutturati e prevede l'istituzione di meccanismi di rappresentanza da adattare ai vari attori considerati. È opinione comune che questa logica rafforza i Comuni più grandi e strutturati a sfavore di Comuni più piccoli e di altri enti privati del terzo settore di piccole dimensioni, pertanto, le scelte relative al livello di governance centrale devono essere calibrate in relazione al contesto di riferimento.

#### *3.5.4 La sequenza del processo decisionale*

Per realizzare un effettivo coinvolgimento della collettività, soprattutto a livello locale, è opportuno studiare la sequenza decisionale più appropriata per far sì che

tale coinvolgimento sfoci in un'effettiva responsabilizzazione delle comunità rispetto ai risultati collettivamente raggiunti.

Prima di tutto è opportuno valutare il livello di autonomia e di libertà decisionale concesso nei territori singolarmente considerati, a partire dall'analisi del ruolo dei comitati decisionali e di coordinamento locali rispetto agli organi di coordinamento centrali. Oltre a ciò, è necessario studiare quando e come è possibile coinvolgere i cittadini e i loro rappresentanti. A tal proposito nell'impostazione dell'azienda di servizi possono essere seguite tre logiche diverse. In un primo modello definito "gerarchico dei decisori pubblici" la sequenza decisionale considera inizialmente le proposte decisionali presentate da parte di vertici delle istituzioni pubbliche ai rappresentanti per discuterne in un secondo momento. Un secondo modello definito "partecipativo" si fonda invece sul coinvolgimento attivo della comunità e dei suoi rappresentanti già dal momento di analisi e discussione dei dati. Un ultimo modello definito "tecnocratico dei dirigenti pubblici" pone al centro del processo di azione e di allocazione delle risorse i dirigenti pubblici che sono tenuti a prendere le proprie decisioni in accordo con i vertici politico-istituzionali e con la comunità.

#### *3.5.5 Organizzazione del supporto generale e degli strumenti operativi di community*

Le reti sociali integrate nel territorio locale offrono un contributo positivo all'organizzazione e alla gestione dei servizi pubblici erogati nell'ambito dello

stesso territorio. Con riferimento ai Comuni, in particolare quelli italiani, di piccole dimensioni, non possono essere dotati di particolari competenze e sistemi operativi gestiti autonomamente, sia perché non dispongono di economie di scala sufficienti, sia perché spesso non sono in possesso di adeguate competenze professionali. Pertanto, per realizzare un sistema di governance decisionale di tipo partecipativo e decentrato, si devono implementare dei sistemi informativi ed operativi diffusi di supporto alle unità organizzative decentrate dei Comuni che intendono avviare una gestione associata dei servizi sociali<sup>89</sup>.

### **3.6 Ruolo della politica nelle aziende pubbliche di servizi**

Nel funzionamento degli istituti pubblici un aspetto peculiare risulta essere la compresenza e la sovrapposizione di logiche giuridiche, aziendali, e politiche, le quali producono dei significativi effetti sulle modalità di gestione di tutte le aziende pubbliche in generale.

Mentre le logiche giuridiche generano un'elevata formalizzazione dell'attività amministrativa e le logiche aziendali impongono la necessità di dover porre attenzione alla qualità degli output prodotti, le logiche politiche creano interdipendenza tra gli eventi politici e la gestione delle aziende di servizi, e

---

<sup>89</sup> Longo F., Barsanti S., *Community building: logiche e strumenti di management*, Comunità, reti sociali e salute, Egea, 2021.

favoriscono in alcuni casi, il ripercuotersi sull'azienda pubblica oltre che degli effetti positivi, anche di quelli negativi, delle pressioni e delle proteste dell'opinione pubblica.

La relazione tra politica e management costituisce il principale ambito in grado di determinare le più importanti scelte di governo e gestione che caratterizzano la dimensione aziendale degli istituti pubblici, pertanto merita un'analisi più approfondita.

### *3.6.1 Scenari della partecipazione politica locale*

Le relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini si mostrano come dei rapporti complessi che assumono molteplici connotazioni di ruolo. Come si è già evidenziato nella trattazione del presente elaborato, i cittadini nei confronti del sistema pubblico assumono le vesti di: utenti, finanziatori, elettori, contribuenti e consumatori influenzando le scelte di gestione, mentre, le istituzioni si possono configurare come semplici erogatori di servizi, ovvero come enti a tutela di interessi generali, o ancora, come organizzazioni impegnate nell'attuazione delle policies, o interlocutori per la soluzione di problematiche collettive. Negli enti locali l'attivazione del meccanismo partecipativo dei cittadini, in particolar modo, rappresenta la strada verso il miglioramento delle amministrazioni in termini di efficacia oltre che di legittimità politica considerando che le istituzioni rappresentative e i partiti politici non svolgono più un ruolo di intermediazione

sociale come è emerso nel corso degli anni, in virtù della crescita esponenziale dei conflitti territoriali che sfuggono al controllo politico-amministrativo e richiedono nuove forme di governance<sup>90</sup>. L'innovazione in tal senso deve riguardare diversi punti. Di fondamentale importanza e necessità è sicuramente la riduzione del carico decisionale affidato agli organi politici per favorire il riconoscimento del potere decisionale e non solamente esecutivo ai diversi livelli dell'amministrazione e ai manager pubblici, implementando in tal modo l'autonomia effettiva della dimensione aziendale. Tale bilanciamento dovrebbe altresì determinare la definizione di obiettivi concreti e fattibili che evitano la propagazione dell'effetto-annuncio tipico dell'ambiente politico e la deresponsabilizzazione dei manager e dipendenti pubblici. L'effetto-annuncio in particolar modo, può avere un effetto dirompente in un'azienda di servizi che opera nel settore sociale. Basti pensare come la presenza all'interno del Cda di un membro appartenente ad un determinato partito politico che in ragione dei propri poteri è in grado di influenzare le decisioni dell'azienda in modo da conquistare consenso politico. Per perseguire il consenso, gli organi politici sarebbero indotti ad agire su due leve: attuare scelte strategiche per l'ente oltre che per la comunità di riferimento in un orizzonte di lungo periodo, e creare condizioni favorevoli per il buon funzionamento dell'amministrazione. La buona gestione e l'efficienza dei servizi garantirebbe così la formazione del

---

<sup>90</sup> Toscano M. A., Politiche sociali e partecipazione, Le lettere, John D. Calandra Institute, 2010.



consenso politico/elettorale nel breve termine, mentre la definizione di visioni e strategie di lungo periodo garantirebbe la conquista del consenso nel confronto tra partiti, movimenti e gruppi sociali. L'intenzione pertanto è quella di allontanare il più possibile dagli enti pubblici le persone che intendono utilizzare la politica per perseguire interessi particolari propri o delle lobby a cui appartengono<sup>91</sup>.

D'altronde occorre tenere in debita considerazione anche gli aspetti positivi legati alla politica, in quanto è proprio quest'ultima a determinare i fabbisogni che vengono poi sistematizzati e resi razionali nell'azienda. In questo senso l'intervento della politica appare indispensabile, pertanto l'azienda dovrebbe tentare di ridurre al minimo l'influenza negativa a favore di quella positiva per ottimizzare il suo impatto sugli organi aziendali e sull'operatività della stessa.

È opinione diffusa delle teorie più recenti che nelle imprese pubbliche oggi è necessaria una maggiore dose di imprenditorialità per cui non sarebbero idonei dei tecnici politici per ricoprire i vari ruoli all'interno degli organi di governo dell'azienda, ma per il management pubblico si dovrebbero ricercare figure professionali altamente qualificate che siano in grado di amministrare degli enti aperti all'innovazione e al confronto con il pubblico. Nel nostro paese democratico, di fatto, la partecipazione degli utenti giustifica l'evoluzione verso un modello di

---

<sup>91</sup> Borgonovi E., I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma; Rivista italiana di public management, 2020.

duplice relazione e interdipendenza e favorisce la diffusione nell'ambito dell'amministrazione della cultura dell'imprenditorialità che determina la capacità dei manager di comprendere i bisogni insoddisfatti al momento, di anticipare i bisogni futuri, e favorisce altresì lo sviluppo di tante altre qualità nei manager pubblici che dimostrano la loro adattabilità a contesti in continuo mutamento ed evoluzione.

## **CAPITOLO 4**

### **AMBITO TERRITORIALE SOCIALE DI JESI: IL CASO DELL'ASP**

#### **AMBITO 9**

##### **4.1 Metodologia**

Nel presente capitolo viene analizzata la realtà di un'azienda di servizi alla persona che per dimensioni e per varietà di servizi offerti può essere identificata come la principale nel territorio Marchigiano: l'ASP Ambito 9 di Jesi.

Si è scelta questa azienda perché, oltre ad avere dimensioni significative in quanto coinvolge tutti i Comuni dell'ambito territoriale considerato, rappresenta il primo caso di azienda pubblica di servizi alla persona di nuova costituzione nelle Marche, dove la legge regionale ha consentito la creazione di questa particolare categoria di azienda. Inoltre, il processo di crescita di questa realtà è avvenuto rapidamente e in modo assolutamente naturale, per cui può rappresentare un valido caso di studi dal punto di vista di uno sviluppo socialmente sostenibile. Ad oggi l'Asp in questione gestisce tutti i servizi sociali coinvolgendo molteplici categorie di soggetti: dagli anziani, i disabili, persone in stato di bisogno, i minori, le famiglie ed infine gli immigrati. Pertanto, il caso dell'azienda appare utile ai fini dell'elaborato, per operare un confronto completo tra letteratura e caso concreto.

Lo studio del caso operativo viene strutturato come segue. Dopo una breve introduzione e descrizione della storia dell'Asp ambito 9 di Jesi, si passa all'analisi delle sue caratteristiche salienti. In un primo momento si studia la forma giuridica adottata, analizzando i suoi punti di forza e di debolezza in relazione al caso concreto. Si procede poi ad approfondire i servizi offerti dall'azienda focalizzandosi sulle modalità di svolgimento del processo di creazione di nuovi servizi, oltre che sulle modalità di finanziamento. In seguito, sono analizzati gli assetti istituzionali ed organizzativi, gli organi di governo che compongono la struttura aziendale e le relazioni con i soci. Il caso si conclude con l'analisi delle differenze tra quanto constatato nei capitoli precedenti e quanto è invece emerso effettivamente dallo studio dell'Asp di Jesi.

I dati e le informazioni utili per la stesura del caso in oggetto sono stati raccolti mediante intervista semi-strutturata al direttore dell'Azienda dell'ambito 9, nella persona del Dott. Franco Pesaresi. Tuttavia, si è lasciata piena libertà all'espressione del pensiero personale e ciò ha consentito di avere una visione completa degli elementi positivi oltre che di quelli che nascondono delle problematiche.

#### **4.2 L'ASP Ambito 9 di Jesi**

L'Azienda pubblica di servizi alla persona dell'Ambito 9 di Jesi nasce nel 2012 con la volontà di gestire funzioni socio-assistenziali, socio-sanitarie e, più in generale,

erogare servizi alla persona a prevalente carattere sociale. L'azienda ad oggi è costituita dall'associazione di 21 Comuni appartenenti all'Ambito Sociale Territoriale<sup>92</sup> IX ovvero: Jesi, Apiro, Belvedere Ostrense, Castelbellino, Castelplanio, Cingoli, Cupramontana, Filottrano, Maiolati Spontini, Mergo, Monsano, Montecarotto, Monte Roberto, Morro d'Alba, Poggio San Marcello, Rosora, San Marcello, Poggio San Vicino, San Paolo di Jesi, Santa Maria Nuova, Staffolo. L'Asp costituita è subentrata nella gestione dei servizi che precedentemente erano di competenza dell'ambito sociale, delle varie istituzioni, del Comune capofila di Jesi e degli altri Comuni aderenti. Il processo seppur graduale è stato molto rapido, pertanto in pochissimo tempo tutti i servizi ricompresi nel settore sociale sono stati affidati all'azienda appena costituita.

L'Azienda pubblica di servizi, inoltre, risponde alle necessità che derivano dai cambiamenti intervenuti nel quadro normativo, con riferimento all'art. 14 del Decreto-legge 287/2010, che tra le varie disposizioni ha previsto l'obbligo per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di provvedere alla gestione associata dei loro servizi attraverso la convenzione o l'unione di Comuni. L'Asp a proposito è stata

---

<sup>92</sup> Gli ambiti territoriali sociali sono stati istituiti con DGR n. 337 del 13 Febbraio 2001, con l'obiettivo di: dotare tutti i territori di una rete di servizi essenziali che consenta ad ogni persona che vive e lavora nella Regione, uguali opportunità di accesso e identica qualità delle prestazioni a prescindere dal luogo di residenza; creare le condizioni per l'integrazione dei servizi, guardando non solo al rapporto tra sanitario e sociale, ma anche al più vasto sistema di welfare; favorire l'esercizio associato delle funzioni sociali da parte dei Comuni e una gestione unitaria della rete dei servizi.

costituita con una convenzione, la quale disciplina in dettaglio l'associazione dei Comuni coinvolti e i rapporti tra quest'ultimi.

La particolarità dell'Asp ambito 9 è rappresentata dal fatto che tutti i Comuni dell'ambito hanno aderito alla proposta di associazione per la gestione dei servizi sociali. Ciò nonostante, il processo di associazione è stato lungo e complesso poiché tutti i Comuni tengono molto ai propri poteri e alle proprie prerogative. Come riferito dal direttore F. Pesaresi, “a Jesi è stato possibile ottenere questa realtà principalmente per due motivi: qualcuno a livello politico che ci ha creduto e che ha fatto da traino per tutti gli altri, che nel caso specifico era il Comune capofila di Jesi ed inoltre un'apertura alle necessità dei diversi Comuni, per cui ai Comuni non si è chiesto di aderire in modo rigido, ma si è lasciata la libertà di aderire conferendo solo i servizi che si intendeva gestire in forma associata. In pochissimi anni i Comuni hanno conferito tanto, anche più di quanto ci si sarebbe aspettato.” Quello di Jesi si è dimostrato un successo, grazie ai molteplici progetti che hanno catturato l'attenzione dei Comuni dell'ambito e hanno permesso di conquistare la loro fiducia, convincendoli a conferire in poco tempo tutti i servizi sociali e assistenziali.

#### *4.2.1 La forma giuridica adottata*

L'azienda è stata costituita con una forma giuridica molto originale: l'azienda pubblica di servizi alla persona. Non a caso, per ora, nelle Marche si tratta del primo caso di azienda di questo tipo.

Come già emerso nel presente elaborato, le Asp nascono nel 2000 per modernizzare le vecchie Ipab. Con la medesima legge<sup>93</sup> istitutiva delle Asp è stato conferito il potere alle Regioni di disciplinare mediante legge regionale le modalità previste per la gestione associata delle funzioni sociali. La Regione Marche tra le molteplici modalità di gestione associata ha previsto anche la possibilità di costituire istituzioni ex-novo mediante conferimento di capitale da parte dei Comuni aderenti per la gestione di tutti i servizi sociali dell'ambito territoriale. Queste tipologie di aziende sono state previste anche in altre Regioni in quanto appaiono come una valida soluzione intermedia tra i consorzi e le aziende municipalizzate assumendo le loro caratteristiche migliori. Difatti, la loro istituzione non esclude l'intervento della politica, come avviene nei consorzi e mantiene allo stesso tempo le caratteristiche di tipo aziendalistico tipiche delle aziende municipalizzate<sup>94</sup>. In particolare, una gestione aziendalizzata presenta molteplici benefici. Tra questi, di fondamentale importanza è sicuramente la possibilità di impostare una gestione quanto più dinamica che si adatti al meglio al settore sociale, caratterizzato da

---

<sup>93</sup> Legge 328/2000: legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

<sup>94</sup> Enti che operano all'interno della pubblica amministrazione, privi di personalità giuridica autonoma. Sono stati introdotti con la l. 103/1903 con l'intenzione di perfezionare il processo di affidamento ai Comuni della gestione dei principali servizi di pubblica utilità. Dal 2000 le aziende municipalizzate hanno subito la trasformazione in aziende speciali, quali enti strumentali dell'ente locale, dotati di personalità giuridica propria, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. Per cui il passaggio è stato notevole e ha fatto sì che la gestione dei servizi pubblici rispetti il più possibile i principi dell'imprenditorialità privata, operando in un ambiente assimilabile al mercato aperto in cui vige la libera concorrenza.

fabbisogni in continuo mutamento e dalla necessità di rispondere alle richieste della comunità in modo tempestivo.

#### *4.2.2 Descrizione dell'ambito territoriale sociale IX*

L'Ambito Territoriale Sociale IX si compone di n. 21 Comuni, diciotto dei quali sono compresi nel territorio della Provincia di Ancona e tre nella Provincia di Macerata. Il territorio coincide con il Distretto di Jesi dell'ASUR Area Vasta 2.

Secondo i dati ISTAT la popolazione complessiva residente nel territorio ha registrato un aumento, seppur non notevole dal 2002 al 2020, passando da circa 102.000 unità a circa 106.000. Pur registrando complessivamente una variazione positiva, se si analizza più nel dettaglio le variazioni intervenute nei singoli anni, si può notare che inizialmente la popolazione residente è aumentata in maniera significativa fino al 2011, per poi continuare a crescere molto più lentamente fino al 2013, ed infine iniziare a diminuire in maniera graduale ma costante negli anni successivi. Come si può osservare dalla tabella presentata di seguito la popolazione appare ben distribuita su tutti i Comuni dell'ambito, in relazione alle dimensioni del territorio. Tuttavia, la popolazione è concentrata per lo più all'interno del Comune capofila di Jesi dove nel 2018 sono stati censiti circa 40.000 abitanti. A Jesi seguono poi il Comune di Cingoli con circa 10.000 unità e il Comune di Filottrano con 9.000 unità.



Tabella 1 - Struttura della popolazione residente nei Comuni dell'Ambito IX - 31.12.2018

| <b>Comuni</b>         | <b>Totale</b>           | <b>Numero Famiglie</b> | <b>Numero medio componenti</b> |
|-----------------------|-------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Apiro                 | 2.196                   | 904                    | 2,4                            |
| Belvedere Ostrense    | 2.181                   | 862                    | 2,5                            |
| Castelbellino         | 5.044                   | 2.007                  | 2,5                            |
| Castelplanio          | 3.446                   | 1.468                  | 2,3                            |
| Cupramontana          | 4.578                   | 1.943                  | 2,3                            |
| <b>Cingoli</b>        | <b>10.082</b>           | 4.070                  | 2,5                            |
| <b>Filottrano</b>     | <b>9.298</b>            | 3.731                  | 2,5                            |
| <b>Jesi</b>           | <b>39.969</b>           | 17.709                 | 2,3                            |
| Maiolati Spontini     | 6.201                   | 2.555                  | 2,4                            |
| Mergo                 | 1.013                   | 431                    | 2,3                            |
| Monsano               | 3.350                   | 1.326                  | 2,5                            |
| Montecarotto          | 1.913                   | 814                    | 2,3                            |
| Monte Roberto         | 3.059                   | 1.206                  | 2,5                            |
| Morro d'Alba          | 1.854                   | 776                    | 2,4                            |
| Poggio San Marcello   | 671                     | 293                    | 2,3                            |
| Poggio San Vicino     | 241                     | 113                    | 2,1                            |
| Rosora                | 1.950                   | 790                    | 2,4                            |
| San Marcello          | 2.008                   | 822                    | 2,4                            |
| San Paolo di Jesi     | 916                     | 385                    | 2,4                            |
| Santa Maria Nuova     | 4.097                   | 1.612                  | 2,5                            |
| Staffolo              | 2.211                   | 915                    | 2,4                            |
| <b>Ambito IX</b>      | <b>106.278</b>          | <b>44.732</b>          | <b>2,4</b>                     |
| <b>Regione Marche</b> | <b>1.525.271 (100%)</b> | <b>647.834 (100%)</b>  | <b>2,3</b>                     |
| <b>Italia</b>         | <b>60.359.546</b>       | <b>26.081.199</b>      | <b>2,3</b>                     |

Nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale l'ambito territoriale sociale 9 ha il ruolo di protagonista nella programmazione sociale territoriale, tuttavia, è opinione comune che l'efficacia di una programmazione territoriale potrebbe essere maggiore se inserita in una struttura programmatica coerente con quella regionale. L'ASP Ambito 9 si serve a tal proposito del "Profilo di Comunità", che è un documento essenziale all'interno del Piano sociale di zona in cui sono presentati dati qualitativi e quantitativi raccolti dal territorio, che permetteranno alle amministrazioni di avere un valido strumento di supporto nell'individuazione delle criticità e delle priorità da considerare all'interno della programmazione dei servizi sociali.

### **4.3 La struttura organizzativa**

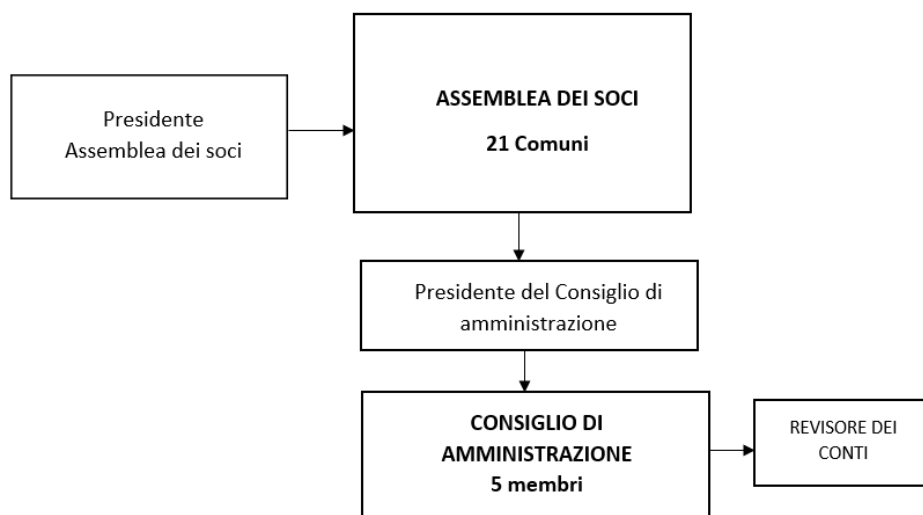
Come emerso dallo studio dei capitoli precedenti, la scelta della struttura organizzativa di un'azienda di servizi rappresenta un aspetto fondamentale per una migliore organizzazione di una tale azienda caratterizzata da aspetti pubblici e privatistici allo stesso tempo.

Ai sensi dello statuto, la struttura organizzativa dell'Asp ambito 9 rappresentata di seguito dalla figura 2, prevede i seguenti organi:

- L'assemblea dei soci: è un organo di indirizzo e di controllo politico e amministrativo;

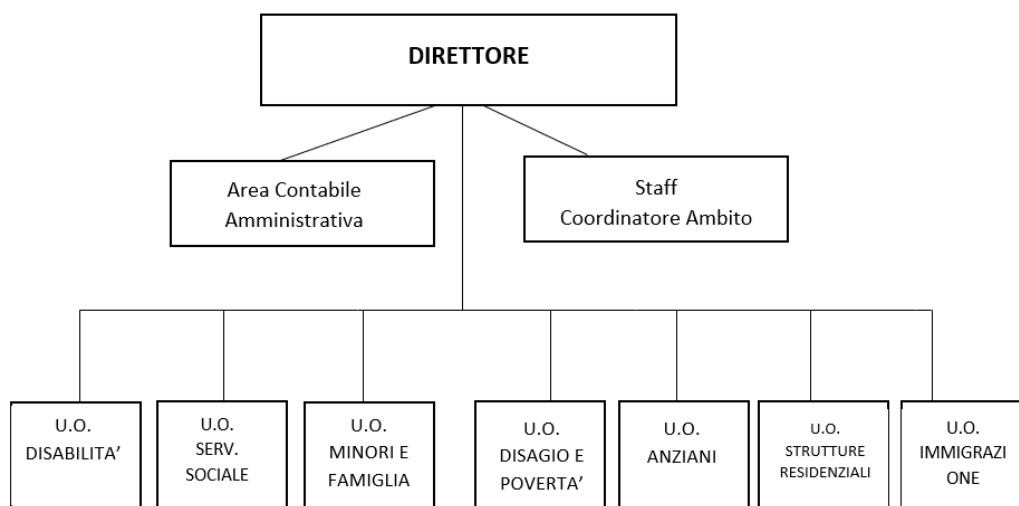
- Il presidente dell'Assemblea dei soci: rappresenta e coordina i lavori dell'Assemblea stessa;
- Il Consiglio di Amministrazione (CdA): è l'organo amministrativo per eccellenza e compie tutti gli atti non riservati dalla legge e dallo Statuto ad altri organi in attuazione degli indirizzi espressi dall'Assemblea e per il conseguimento dei fini statutari dell'Azienda;
- Il presidente del Consiglio di Amministrazione: è il Presidente dell'ASP con funzioni di rappresentanza legale;
- Il revisore unico: incaricato alla revisione economico-finanziaria dell'ASP.

Figura 2: gli organi dell'ASP



Per quanto riguarda la parte tecnico-operativa la struttura si presenta così organizzata:

Figura 3: organizzazione della struttura tecnico-operativa dell'ASP



Come si può ben notare dalla rappresentazione della struttura di cui sopra, la figura del direttore si colloca al vertice dell'organizzazione a matrice suddivisa in unità operative. Il direttore nella persona del Dott. Franco Pesaresi è il responsabile della gestione e del raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio di Amministrazione, ha tutti i poteri non riconducibili alla funzione di indirizzo, programmazione e verifica dei risultati riservati all'Assemblea dei soci e al CdA, e si presenta come la figura incaricata della gestione dell'attività dell'Azienda pubblica dei servizi alla persona.

Il direttore è a capo di tutte le diverse unità operative, per le quali è stato designato un responsabile per organizzare l'assistenza nel settore di competenza e per meglio governare i rapporti con i referenti dell'area di intervento.

L'articolazione a matrice in particolar modo si presenta come una struttura in grado di garantire un forte presidio delle competenze e delle qualità di tutti i servizi erogati dalle varie unità operative. I responsabili delle diverse aree di intervento hanno il compito di garantire l'uniformità delle competenze e la qualità degli interventi e di supportare la redazione del Piano di zona<sup>95</sup>.

#### **4.4 L'offerta di servizi dell'ASP Ambito 9**

Nel territorio dell'Ambito sociale di Jesi i servizi sociali sono stati affidati da tutti i Comuni all'Azienda pubblica di servizi alla persona ASP AMBITO 9 di Jesi. Si tratta di un'esperienza originale e unica nella Regione Marche, in quanto nonostante le ASP marchigiane siano ben 15, ad oggi solo quella di Jesi si occupa della gestione di tutti i servizi sociali di tutti i Comuni dell'Ambito.

L'organizzazione dei servizi dell'ASP Ambito 9 si basa su settori di intervento. I servizi erogati dall'Azienda sono orientati alle seguenti aree di intervento:

---

<sup>95</sup> Giuliani M., Marasca S., Moretti G., Pavolini E., Vicarelli M. G., .Un modello di gestione associata, Prospettive sociali, anno XXXVII n. 16.

- Anziani: rappresentano una delle categorie più ampie meritevoli di tutela, in quanto attualmente, circa il 22% dell'intera popolazione italiana ha 65 anni o più. Inoltre, stando alle proiezioni dell'Istat la popolazione italiana è in costante e progressivo invecchiamento, per cui gli over 65 sono in aumento. I servizi consistono in interventi e prestazioni socio-assistenziali, anche temporanei, finalizzati a garantire al cittadino ultrasessantacinquenne un'autonomia tale che consente di prevenire o rimuovere situazioni di disagio, evitare l'allontanamento dalla propria abitazione e supportarlo in situazioni di difficoltà. Le prestazioni sono le più varie e riguardano: cura, igiene e assistenza alla persona, sostegno alla persona nelle attività giornaliere per garantire la sua autosufficienza, integrazione degli assistiti in attività socio-ricreative e culturali, attività di trasporto e accompagnamento, terapie in ambulatorio e aiuto per lo svolgimento di pratiche personali.
- Soggetti in stato di disagio sociale e povertà: l'unità operativa definita "disagio e povertà". Si tratta di una struttura organizzativa ad hoc dell'ASP che si occupa di supportare le persone e i nuclei familiari che si trovano in situazioni di disagio sociale ed economico e per tale motivo si ritrovano a vivere ai margini della società. I servizi compresi in questa area di intervento vengono erogati in funzione dei reali bisogni delle persone, che devono essere prima individuati e valutati da un assistente sociale, il quale deciderà

la loro eventuale presa in carico fino al raggiungimento degli obiettivi di integrazione nel contesto sociale ed economico. In relazione ai bisogni dei singoli, i servizi di questa area di intervento comprendono: l'erogazione di contributi economici diretti ed indiretti, l'accesso al reddito di cittadinanza, il godimento di servizi residenziali e l'accesso al mondo del lavoro mediante tirocini di inclusione sociale.

- **Disabilità:** coinvolge persone in situazione di disabilità ai sensi della Legge 104/92, di età compresa tra gli 0 e i 65 anni di età. In questo ambito sono erogati: servizi semiresidenziali a sostegno delle famiglie nel lavoro di cura; servizi residenziali che prevedono l'accoglienza dei disabili in condizioni funzionali compromesse in Comunità socio educative per la riabilitazione; servizi domiciliari di aiuto alla persona e di assistenza educativa individualizzata; prestazioni per l'inclusione scolastica; servizi per l'integrazione lavorativa dei disabili mediante appositi tirocini.
- **Minori e famiglia:** l'attività dell'unità operativa dedicata ai minori e alla famiglia ha sia una funzione di tutela che una funzione di prevenzione del disagio sociale. A tale scopo prevede l'attivazione di processi di cambiamento che siano in grado di garantire ai minori una crescita in un ambiente idoneo e favorevole al loro sviluppo psico-fisico. I servizi erogati in tale ambito prevedono il coinvolgimento di: minori in situazione di pregiudizio, minori affidati ai servizi sociali o stranieri non accompagnati. I

servizi erogati sono molteplici e prevedono il coinvolgimento degli adolescenti in centri di aggregazione, centri pomeridiani, ludoteche, centri estivi. Ulteriori prestazioni possono riguardare inoltre affidi familiari, adozioni, famiglie di appoggio.

- Immigrazione: si coinvolge la popolazione straniera mediante l'erogazione di alcuni servizi e progetti che hanno come obiettivo primario il raggiungimento della loro inclusione abitativa, lavorativa e sociale. In questo campo l'Asp investe particolarmente in quanto ha portato avanti uno dei più grandi progetti italiani di accoglienza di migranti, in particolare, il terzo per dimensione in Italia e il primo per numero di Comuni coinvolti.
- Prima infanzia: i servizi per la prima infanzia coinvolgono i neonati di età compresa tra 0 e 2 anni di età. L'Asp ambito 9 ha investito e sta ancora investendo in questo settore, in particolare per quanto riguarda l'erogazione di servizi di nido.

Come emerso dall'intervista con il direttore Pesaresi più servizi un'azienda è in grado di gestire, più la complessità dell'organizzazione aumenta, in quanto, nel settore sociale, in particolar modo, sono richieste strutture adeguate e personale particolarmente competente e professionale. Attualmente l'ASP Ambito 9 dispone di 26 strutture, ma si deve tener conto che prevede l'erogazione di tantissimi servizi che non hanno bisogno di strutture, come ad esempio i servizi domiciliari per



anziani, disabili e minori. Come riferito dal dottor. Pesaresi, l'impostazione dell'azienda di servizi di Jesi non è quella di gestire tutti i servizi, ma quella di programmarli e verificare che funzionino bene. A tal proposito molti servizi sono affidati ad altri soggetti di natura privatistica, tra cui gli enti del terzo settore e più nel dettaglio alle cooperative sociali sparse nel territorio dei vari Comuni. Ciò è facilmente constatabile anche dal fatto che i dipendenti dell'Azienda dell'ambito 9 sono 68, ma i soggetti che lavorano per l'azienda considerando anche i dipendenti delle varie cooperative con cui l'azienda collabora sono oltre 670. Si tratta di una discrasia importante che fa riflettere su quanto sia importante per l'azienda intrattenere relazioni con enti del privato sociale come emerso dallo studio dei precedenti capitoli. Il compito dell'azienda, quindi, è quello di governare il sistema e far in modo che l'obiettivo principale di creazione di benessere sociale sia raggiunto mediante le proprie strutture ma anche sfruttando la collaborazione con gli enti del Terzo settore che dispongono di strutture già avviate e di competenze adeguate.

Nonostante alla Asp ambito 9 di Jesi siano già affidati tutti i servizi sociali che spetterebbero ai vari Comuni associati, la crescita e lo sviluppo dell'azienda non possono dirsi completati, in quanto le esigenze della comunità sono sempre in divenire. "L'idea di un nuovo servizio nasce con le antennine", come riferito dal dott. Pesaresi. L'azienda deve essere sempre attenta alle nuove necessità della

popolazione. Ciò che rappresenta un valore aggiunto all'interno della struttura aziendale è proprio la capacità di comprendere le necessità degli utenti e riuscire a soddisfarle nel miglior modo possibile. Nel processo di implementazione di un nuovo servizio, di fondamentale importanza è il momento della discussione con gli operatori, ai quali si richiede creatività e proattività verso quanto accade nella realtà. Non a caso, molte idee nascono proprio dal dialogo con la stessa popolazione presente nel territorio. Una volta sviluppata un'idea si passa ad una fase di co-progettazione insieme con gli operatori del settore privato che si mostrano disponibili per una collaborazione. Anche in questo momento si richiede una particolare attenzione per calibrare le offerte in relazione ai servizi che si intende realizzare.

La predisposizione di nuovi servizi richiede sempre un ampliamento della strutture gestite dall'Azienda, sia in termini di risorse materiali, ma anche e soprattutto di risorse umane. Il personale rappresenta il fulcro dell'Azienda in sé e determina il suo buon andamento. Pertanto, a maggiori servizi corrisponde maggior personale specializzato e competente. Le figure professionali di cui ha bisogno l'Asp di Jesi sono soprattutto assistenti sociali che siano in grado di promuovere l'autonomia e la valorizzazione delle risorse personali e sociali degli utenti in condizioni di disagio sociale ed economico.

#### *4.4.1 La scuola superiore*

Tra i molteplici servizi offerti dall'azienda, spicca per originalità il servizio di formazione offerto con la costituzione nel 2018 di una Scuola superiore delle politiche sociali e socio-sanitarie. Come argomentato dal dott. Pesaresi, “questa idea nasce dalla convinzione di essere diventati quello che si è. L'importanza acquisita sul territorio la dobbiamo al nostro personale e alla presunzione che la formazione è una leva importantissima per avere personale qualificato”. L'istituto scolastico è stato fondato con l'obiettivo di creare un polo formativo ad indirizzo tecnico-professionale finalizzato alla formazione qualificata e all'aggiornamento professionale per operatori sociali, socio-sanitari e sanitari. Tuttavia, la scuola non si limita a coinvolgere figure che svolgono tali attività professionalmente, ma coinvolge nell'ambito della pubblica amministrazione anche amministratori locali, regionali e nazionali che intendono acquisire maggiori conoscenze in tale settore, oltre che caregiver<sup>96</sup> e assistenti familiari di persone non autosufficienti, operatori delle organizzazioni di volontariato ed enti del Terzo settore. “Questa scuola sta crescendo e crescerà ancora”, nel senso che attualmente la formazione è erogata online ad un numero di 1.000 iscritti (numero limite). Per una crescita ulteriore sarebbe necessario l'accreditamento regionale che si ha con la predisposizione di

---

<sup>96</sup> Il termine “caregiver” letteralmente significa “donatore di cura”. Sono persone di qualsiasi età che forniscono assistenza (solitamente senza remunerazione) a chi è colpito da malattie croniche, disabilità o altra necessità sanitaria, o di cure continuative, al di fuori di un rapporto di lavoro formale o professionale.

una serie di aule fisiche attrezzate per l'erogazione della formazione. L'Asp sta lavorando per questo passaggio ulteriore, e si prevede che la sede fisica della scuola avrà luogo a Jesi, ciononostante si prevede di continuare la formazione con incontri online ed in presenza con l'obiettivo di coinvolgere più cittadini possibile, anche coloro che non sono residenti a Jesi o nelle zone limitrofe.

Nell'ottica di contribuire all'arricchimento professionale della comunità, la scuola si mostra aperta alle iniziative e ai bisogni della comunità con la volontà di ampliare il più possibile le attività offerte e i settori di intervento.

#### **4.5 La composizione delle entrate (fonti di finanziamento) e delle uscite (spesa)**

La gestione di una tale moltitudine di servizi richiede delle ingenti somme di denaro a titolo di finanziamento. Le risorse finanziarie di cui dispone l'Asp ambito 9 di Jesi sono in gran parte pubbliche. Infatti, dall'intervista al direttore dell'Azienda di servizi di Jesi è emerso che per la realtà in questione la prima fonte di finanziamento è rappresentata proprio dai fondi erogati dalla Regione Marche, il cui valore in termini monetari varia di anno in anno in relazione ai servizi erogati e alle disponibilità economiche dei vari fondi regionali. Quest'ultimi sono seguiti poi dai fondi provenienti dall'Asur<sup>97</sup>, in particolare per il finanziamento dei servizi

---

<sup>97</sup> Si fa riferimento all'Azienda Unica Sanitaria Regionale. Nelle Marche l'Asur è costituita da 5 aree vaste. Tale suddivisione è utile per rendere migliore e più efficiente l'organizzazione

sociosanitari, dai fondi statali dedicati alle politiche sociali<sup>98</sup> ed infine dalle risorse provenienti dagli utenti privati che usufruendo di determinati servizi versano una somma all'azienda, qualificabile come corrispettivo dell'attività svolta.

Nella realtà di Jesi gli utenti danno un contributo significativo per il finanziamento delle attività dell'azienda. Ciò è dovuto al fatto che nel territorio dell'ambito territoriale sociale n. 9 l'Asp dispone di ben 4 presidi residenziali per anziani, ovvero di case di riposo collocate nei Comuni di Jesi, Cingoli, Apiro e Staffolo. Questo non toglie il fatto che l'Azienda nel corso degli anni si è adoperata per partecipare a progetti nazionali ed Europei che garantissero l'erogazione di particolari finanziamenti pubblici, in cui la competizione è molto forte. In tali occasioni si è rivelato molto utile l'ufficio di progettazione costituito internamente all'Azienda di servizi, che ha il compito di individuare e selezionare i bandi nazionali ed internazionali di particolare interesse, i requisiti di partecipazione e gli obiettivi da raggiungere in caso di adesione. È ormai condiviso il pensiero secondo cui per aver accesso a determinate risorse pubbliche di una tale importanza, occorre aver raggiunto dimensioni sufficientemente grandi e essere in possesso di un'adeguata ed efficiente struttura organizzativa.

---

dell'erogazione dei servizi socio-sanitari alla comunità. Il Comune di Jesi è compreso nell'Area vasta 2, insieme ai Comuni di Ancona, Fabriano e Senigallia.

<sup>98</sup> Si tratta dei fondi erogati dallo Stato centrale per finanziare i servizi del settore sociale. Tra gli svariati fondi statali possiamo annoverare: il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), il Fondo nazionale per le non autosufficienze, il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Passando invece ad analizzare, come vengono investite le risorse finanziarie a disposizione dell'Asp ambito 9 si possono ben comprendere quali sono le aree di intervento a cui l'azienda dedica maggiore attenzione proprio in ragione delle maggiori risorse investite. Dalla composizione della spesa con riferimento alle singole aree di intervento si può notare come l'Azienda investa circa il 30% delle proprie risorse nel settore dell'immigrazione. Come riferito dal dottor. Pesaresi, questa voce si attesta a livelli molto elevati in quanto l'ASP è coinvolta in uno dei più grandi progetti italiani di accoglienza dei migranti. Guardando più nel dettaglio i numeri dei migranti accolti, questi sono 550 oltre 42 minori nell'ultimo anno, distribuiti in circa 99 appartamenti sparsi in tutta la provincia. Tali valori spiccano se posti in relazioni con le dimensioni dell'ambito territoriale sociale n. 9 e con il numero della popolazione residente nello stesso. Al settore dell'immigrazione segue poi l'area della disabilità, e la spesa per le case di riposo, che si attestano rispettivamente al 25 e al 20 % della spesa complessiva. Tutte le altre voci di minore importanza rappresentano il 25% della spesa complessiva.

#### *4.5.1 Il sistema di budget per la programmazione*

Una volta individuate le risorse finanziarie a disposizione, l'Azienda può procedere alla predisposizione di un sistema di budget con riferimento alle singole aree di intervento in cui si presenta suddivisa la gestione dei servizi. Al momento dell'approvazione del bilancio dell'anno precedente, infatti, si definisce sia il

sistema di budget finanziario dei singoli settori, che gli obiettivi dell'anno relativamente ad ogni attività svolta. Dalla predisposizione di tali documenti deriverà inoltre una lista utile per verificare a consuntivo l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati ed effettuare una valutazione delle performance aziendali in termini di valore creato e diffuso nella collettività. Lo stesso bilancio consuntivo contiene un capitolo dedicato al raggiungimento degli obiettivi individuati al momento della redazione del bilancio di previsione. Di seguito si può osservare la rendicontazione nel bilancio consuntivo dell'azienda di Jesi che evidenzia gli obiettivi raggiunti con riferimento all'annualità del 2021 per le unità operative relative al settore degli anziani, del disagio e della povertà e dell'immigrazione<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> La rappresentazione degli obiettivi raggiunti nell'immagine tuttavia, è soltanto parziale, in quanto gli obiettivi sono molteplici e una loro rappresentazione completa risulterebbe dispersiva. Ciò che interessa è semplicemente fornire un esempio di rendicontazione dei risultati.

Figura 4: obiettivi raggiunti rispetto a quelli previsti nel piano programmatico 2021-2023; Asp ambito 9.

### 3.1 U.O. ANZIANI

1. **Completamento dell'analisi della cura informale prestata dagli Assistenti Familiari attraverso questionari/interviste agli operatori ed alle famiglie e mappatura degli elenchi di Assistenti Familiari presenti sul territorio e report finale.** Obiettivo raggiunto: analisi effettuata e completata con la somministrazione di 217 questionari a tutti beneficiari dell'assegno di cura e del CD Demenze in relazione alla cura informale: realizzato un report finale;

### 3.3 U.O. DISAGIO E POVERTA'

1. **Gestione eventuale aggiornamento graduatorie ERAP e gestione Alloggi di Emergenza Sociale istruttoria delle domande pervenute e redazione graduatoria.**  
Raggiunto.  
Le graduatorie degli Alloggi di Emergenza Sociale sono state approvate semestralmente come previsto dal Regolamento. In accordo con il Comune di Jesi, in assenza di appartamenti disponibili, la graduatoria sarà aggiornata nell'anno 2022.

### 3.5 U.O. IMMIGRAZIONE

1. **Corso di formazione per assistenti sociali dell'ASP Ambito9 sulle tematiche dell'Immigrazione svolto da un avvocato esperto nel settore: aggiornamenti sui cambiamenti normativi e diverse tipologie di permessi di soggiorno.**

#### RISULTATO RAGGIUNTO

Il corso dal titolo "Legislazione e diritti dell'Immigrazione" rivolto ad assistenti sociali, con priorità di accesso alle assistenti sociali dell'Asp Ambito 9, è stato organizzato in due moduli formativi da 3 ore ciascuno, in data 16 e 25 marzo 2021, in modalità online. La formazione è stata realizzata dall'Avvocato Valeri Daniele, esperto in Diritto dell'Immigrazione; il corso è stato accreditato presso il CROAS Marche ottenendo il riconoscimento di n. 6 crediti formativi. Il corso ha affrontato un'analisi generale del tema e approfondito i seguenti contenuti: tipologie di permessi di soggiorno; questioni inerenti alle sospensive e ai ricorsi; inquadramento dello status in cui si dovrebbe trovare un cittadino straniero; normativa riguardante i senza fissa dimora.

La formazione ha registrato 87 partecipanti ad entrambi i moduli formativi.

Dall'analisi degli obiettivi raggiunti o meno deriva poi un sistema di valutazione dei dipendenti, che prevede oltretutto l'assegnazione di un voto di sintesi ai responsabili e ai collaboratori di ogni settore. Questo sistema fa scattare una responsabilizzazione di tutti gli operatori e consente un evidente miglioramento della gestione.



Nella realtà di Jesi il budget e le previsioni in esso contenute sono sempre stati rispettati, tuttavia, se durante l'anno si dovessero verificare dei problemi per cui si presenta la necessità di ricalibrare i risultati attesi si potrebbero convocare tutti i soci e tutti i responsabili dei vari settori, poiché non è detto che se un settore ha dei problemi riesce a risolverli autonomamente, anzi spesso è necessario un intervento congiunto proprio in ragione del sistema azienda che si è creato.

#### **4.6 La comunicazione**

Il tema della comunicazione svolge da sempre un ruolo importante per ottenere il massimo coinvolgimento e partecipazione all'attività dell'Azienda da parte non solo dei cittadini, ma anche degli enti in qualità di soci e di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione aziendale.

La comunicazione si sviluppa principalmente su due livelli:

- La comunicazione interna: rivolta a tutto il personale impegnato nelle diverse attività di tutte le sedi dell'ASP;
- La comunicazione esterna: rivolta a tutti i cittadini e a tutti i soggetti esterni qualificabili come stakeholder.

Gli obiettivi che si è posta l'Asp in questo campo coinvolgono sia la comunicazione interna per un impiego efficace e cosciente delle risorse disponibili, che la

comunicazione esterna, con l'intenzione di migliorare sempre più gli strumenti informativi e di visibilità dei servizi e delle attività dell'Azienda.

Secondo il dott. Pesaresi, gli strumenti di comunicazione che sono in grado di produrre un rilevante impatto positivo sulla loro attività sono essenzialmente tre: dapprima Facebook che tra i vari social network utilizzati dall'azienda risulta il più efficiente e rende possibile un dialogo diretto tra utenti e Azienda; il loro sito web rinnovato da poco che consente di presentare ai cittadini la gamma dei servizi offerti in campo socio assistenziale ed infine, ma non meno importante, l'ufficio stampa, il quale mediante la pubblicazione di articoli su riviste riesce a catturare l'attenzione di molti. L'addetto stampa è una figura professionale inserita da poco nell'organico aziendale della realtà di Jesi per comunicare con i vari organi di informazione. Quest'ultimo, si occupa della redazione di comunicati stampa, dell'organizzazione di conferenze e della diffusione di informazioni tramite stampa tradizionale e/o canali social, per dare visibilità alle iniziative realizzate dall'Asp.

L'Azienda ha sempre tentato di usare questi strumenti nel miglior modo possibile e ciò ha fatto sì che si sono riscontrati molti effetti positivi. Gli strumenti di comunicazione bidirezionali, in particolar modo, rendono possibile uno scambio di informazioni notevole, in quanto consentono all'azienda di comunicare all'esterno e, in un secondo momento di avere un feedback o comunque un ritorno positivo o negativo da parte degli utenti che hanno stabilito un contatto.

Dalla visione per il futuro del direttore emerge che l'azienda vuole lavorare il più possibile per sviluppare il canale dell'online, infatti, si sta pensando di sviluppare delle piattaforme informatiche che consentano di realizzare tutto ciò che è possibile sulla rete. Ovviamente, per alcuni servizi non sarà mai possibile abbandonare la struttura fisica, in quanto, come nel caso delle strutture residenziali il contatto umano è fondamentale, ma si cercherà per quanto possibile di offrire molti più servizi online. Anche attualmente è possibile fare qualcosa, ma l'intenzione è quella di rendere i sistemi più automatizzati possibile per fare molto di più.

#### **4.7 Importanza dell'azienda nel territorio**

Dal 2012 ad oggi l'Asp è stata coinvolta in un processo di crescita notevole, basti pensare che si è passati dal primo bilancio in cui si è registrato un valore della produzione pari a 7,8 Milioni di euro, all'attuale valore di 23 Milioni di euro registrato nell'ultimo bilancio relativo all'annualità del 2021. Nel corso degli anni le politiche di espansione si sono concentrate sui vari filoni di attività che si è scelto di privilegiare di volta in volta. Nel caso dell'Azienda di servizi di Jesi, tale evoluzione è stata facilitata anche da un'organizzazione che si è rivelata sempre adeguata alle fasi di crescita dell'azienda.

Le strategie e la programmazione devono essere calate sulla realtà aziendale, oltre che sul territorio. Le politiche dell'Asp all'interno del territorio dell'ambito

territoriale IX sono state sempre molto tradizionali e ciò si è rivelato un successo. Ogni anno si fanno strategie diverse, concentrandosi su una in particolare, tra le diverse aree di intervento. Per il 2022, tra gli obiettivi, sono previsti anche una serie di interventi mirati come l'avvio della gestione di un nido d'infanzia, un progetto di housing per i senza dimora, l'ampliamento del progetto per i minori stranieri e, un progetto dedicato ai giovani per elaborare strategie per prevenire i comportamenti devianti, oltre a nuove case per l'autonomia abitativa dei ragazzi disabili e ad un progetto per il contrasto alla solitudine degli anziani.

Tuttavia, l'espansione non può dirsi ancora del tutto completata in quanto l'azienda si trova tutt'ora in una fase di crescita. “Ci sono ancora nuovi mercati da scoprire e che possono essere interessanti per il futuro”, sostiene il dott. Pesaresi. Tra questi vi è sicuramente il mercato del welfare aziendale<sup>100</sup>, che richiede delle dimensioni maggiori in ragione del coinvolgimento di realtà aziendali private molto sviluppate. “Non è il momento, se volessimo puntarci ora sarebbe un passo più grande rispetto alle nostre capacità attuali e non se ne sente neanche il bisogno, perché tutti gli anni c'è stata sempre una crescita costante”. L'ingresso nel mercato del welfare aziendale richiederebbe infatti un adeguamento della struttura organizzativa, un

---

<sup>100</sup> Per “welfare aziendale”, ovvero benessere aziendale si intende un insieme di benefit e prestazioni non monetarie erogate a favore dei dipendenti di una determinata azienda, con l'obiettivo di rispondere alle loro reali esigenze, migliorare la qualità della vita e il benessere dei lavoratori e dei loro familiari favorendo la conciliazione tra vita privata e professionale. Esempi di servizi erogati in tale ambito possono riguardare: la long term care, lo sport e il benessere, l'assistenza ai familiari...

ampliamento del personale a disposizione e ulteriori strutture fisiche su cui concentrare le attività.

“Per continuare a crescere e a svilupparsi serve inoltre un'altra qualità che è la fiducia da parte dei Comuni. Si deve sempre lavorare per i Comuni cercando di presentare loro proposte vantaggiose in grado di garantire numerosi servizi che altrimenti non avrebbero, e per quanto riguarda i servizi che già gestivano, si deve sempre proporre un servizio migliore in termini qualitativi e più conveniente in termini monetari.” Queste sono le parole del direttore dell'Azienda pubblica di servizi alla persona di Jesi che con una visione positiva della situazione attuale, crede nel futuro e pensa che si potrà fare sempre di più.

#### **4.8 Analisi critica**

Giunti al termine della trattazione, è possibile trarre alcune considerazioni in merito al caso dell'Asp ambito 9 preso in esame.

L'Asp rappresenta un punto di riferimento per il territorio marchigiano in considerazione delle dimensioni raggiunte e dei numerosissimi servizi offerti alla comunità. Oltre alla numerosità di servizi offerti, si deve tener conto della qualità degli stessi, in quanto la creazione di un'unica azienda permette specialmente ai Comuni di dimensioni minori, di avere numerose strutture a disposizione oltre che personale specializzato. Ciò ha permesso inoltre un'evoluzione dei diversi attori

appartenenti al Terzo settore (istituzioni, associazioni, cooperative, ecc.) che possono ora contare su nuove formule di collaborazione tra Comuni sicuramente più flessibili.

Come si è potuto osservare, all'interno del contesto marchigiano l'Asp Ambito IX di Jesi, rappresenta l'unico ente costituito come azienda pubblica di servizi alla persona scegliendo tra le varie forme di cooperazione e di associazionismo intercomunale previste dal Testo unico degli enti locali. Tale aspetto di discordanza rispetto al resto delle associazioni merita di essere approfondito e analizzato con attenzione in relazione alle implicazioni che tale scelta comporta nella gestione e nell'erogazione dei servizi sociali alla collettività. Ciò che emerge da un'analisi del territorio regionale è che la maggior parte degli enti locali tende ad optare per le Unioni di Comuni che ben si prestano nel senso di un miglioramento dell'efficienza gestionale dei servizi di Comuni di minori dimensioni. L'azienda di Jesi, coinvolgendo tutti i Comuni dell'ambito IX, ha raggiunto delle dimensioni tali per cui non sarebbe stato efficace realizzare una cooperazione tra Comuni facendo ricorso alla semplice Unione. Ciò nonostante, non va sottovalutato che le Unioni rappresentano comunque delle realtà funzionali ad esigenze di razionalizzazione amministrativa e di superamento dell'eccessiva frammentazione comunale che si riscontra nel contesto italiano<sup>101</sup>. L'associazione mediante la costituzione di

---

<sup>101</sup> Ermini B., Salvucci S., *L'associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni di Comuni nelle Marche*, 2005.

un'azienda pubblica di servizi, a differenza dell'Unione si presta per realtà più strutturate configurandosi come una vera e propria "entità di diritto pubblico, dotata di personalità giuridica, autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria". Un elemento caratterizzante di tali istituzioni è certamente il carattere imprenditoriale dell'attività esercitata, improntata a criteri di economicità, anche se priva di fini di lucro. La soluzione dell'azienda pubblica di servizi rappresenta la modalità di gestione associata che subisce meno condizionamenti possibili da parte degli enti locali che vi partecipano, proprio in ragione del fatto che prevede la costituzione di un ente ulteriore, dotato di propri organi di governo, strutture e personale. Tuttavia, come è emerso dall'analisi del caso di Jesi, l'azienda in questione sfrutta anche strutture e personale di enti del Terzo settore che si mostrano disponibili a collaborare per l'erogazione dei servizi alla collettività spinti dalle proposte dell'azienda, oltre che dal suo successo confermato dall'ampio bacino di utenza coinvolto e dalla crescita notevole di cui è stata protagonista.

Nell'ambito della scelta del modello di associazione, ha sicuramente un ruolo importante anche il contesto sociale in cui sono dislocati i Comuni. Non è un caso che in Regioni come la Lombardia dove il settore sociale è molto sviluppato domini il modello delle aziende pubbliche di servizi. Tutto dipende dalle disposizioni regionali emanate in tema di gestione associata dei servizi sociali. Le leggi regionali che si sono occupate del riordino dei servizi sociali hanno condizionato

notevolmente le scelte delle Regioni, a volte precludendo addirittura il ricorso alla forma gestionale dell'APSP. Naturalmente, la forma di gestione ottimale e valida per ogni realtà non esiste. Ciò che si deve sempre considerare al momento della scelta del modello gestionale sono gli obiettivi a cui l'azienda aspira. Molto spesso gioca un ruolo fondamentale il desiderio di conseguire adeguate economie di scala dall'erogazione di un servizio, ma si deve anche considerare che nel momento in cui vi è la volontà e la necessità di ampliare la gamma e/o la qualità delle prestazioni erogate, potrebbe diminuire l'efficienza ricercata in termini di diminuzione dei costi unitari dei servizi. In particolare, quando si ha a che fare come in questi casi, con il settore sociale, le prerogative delle istituzioni ruotano per lo più attorno alla qualità dei servizi erogati con l'obiettivo di realizzare la soddisfazione degli utenti. Dall'analisi del caso dell'ASP Ambito 9 si può notare come quest'ultima riesca a contemperare le proprie esigenze legate al perseguimento delle economie di scala con le richieste dei cittadini di servizi qualitativamente adeguati. Infatti, l'ASP è dotata di un'ottima struttura in continua espansione, che permette di attenzionare tutte le necessità della popolazione. Il suo punto di forza è proprio la sua capacità di innovare e di inserirsi in mercati che offrono opportunità di sviluppo e di incremento del bacino di utenti. L'azienda di Jesi ha una visione a 360 gradi dei bisogni dei cittadini e questo gli ha permesso inoltre di offrire tutti i servizi nell'ambito del settore socioassistenziale. Questo non sarebbe stato sicuramente possibile se ogni Comune singolarmente, con le proprie strutture avesse dovuto



gestire l'erogazione dei servizi sociali. È proprio questa la vera essenza della gestione associata realizzata mediante la costituzione di un'azienda pubblica che supera tutte le altre forme gestionali per la capacità di raggiungere una dimensione tale da rendersi "indipendente" dagli enti locali che la costituiscono.

Anche la politica ha avuto un impatto determinante nel processo di costituzione dell'Asp ambito IX. In particolare, come nel caso di Jesi, l'esistenza di un Comune capofila che si pone l'obiettivo di realizzare un'azienda di servizi mediante l'associazione di tutti i Comuni d'ambito è fondamentale. Decidere di affidare la gestione dei servizi, che prima spettava interamente al Comune, ad un altro soggetto produce un effetto dirompente per la politica. Di fatto, gli assessori delle politiche sociali vengono privati di tutte le loro competenze, e questo è devastante da un punto di vista politico ed organizzativo. Per superare questo impatto ci è voluta la forza politica del Comune di Jesi, che per primo ci ha creduto e ha dimostrato la sua volontà di passare ad una gestione associata dei servizi sociali e assistenziali, cercando di conquistare la fiducia e di coinvolgere tutti i Comuni dell'ambito proponendo loro progetti allettanti soprattutto da un punto di vista economico.

Nel corso degli anni successivi, la giunta del Comune di Jesi è cambiata e, nonostante ciò, anche questa giunta ha dato un forte appoggio politico all'azienda, lasciandogli la possibilità di crescere e svilupparsi senza troppi vincoli. Tutto dipende dal successo. È chiaro che, come nel caso dell'Asp di Jesi, i risultati sono

stati ottimi fin da subito, pertanto in tali condizioni favorevoli, il Comune continuerà ad appoggiare sempre l'azienda. Come sostenuto da Borgonovi E., di fatto il consenso politico è essenziale non solo per assumere politiche di tutela che siano efficaci, ma anche per sostenere scelte manageriali finalizzate a migliorare i livelli di efficienza ed economicità. Come già emerso nel corso del presente elaborato, non vanno comunque trascurati rischi legati all'influenza della politica sulla gestione dell'azienda. Spesso infatti sorgono conflitti tra Comuni "grandi" e Comuni più "piccoli", "in quanto i primi in ragione dei notevoli poteri acquisiti nel tempo e della propria autonomia si potrebbero mostrare "titubanti" rispetto alla scelta di privarsi di alcune funzioni trasferendole ad un ente terzo per cui si pongono questioni di predominanza o dipendenza istituzionale". Inoltre, un'ulteriore problema potrebbe essere rappresentato dalla linea di tensione che esiste da sempre tra politica e burocrazia in tema di fissazione delle rispettive competenze. La politica ha sempre la necessità di prevalere e di "vincere" sulla burocrazia. Il sistema dei voti fa sì che organi politici siano in grado di condizionare la gestione delle aziende pubbliche, facendo prevalere così interessi propri a scapito della collettività.

Ad oggi l'azienda di Jesi è diventata così grande e i Comuni così piccoli, per cui un passo indietro non sarebbe neanche immaginabile. I Comuni non dispongono più delle strutture interne necessarie per gestire i servizi e la gestione in forma associata

si è dimostrata un successo riuscendo a garantire la soddisfazione di una platea di cittadini piuttosto vasta.

Inoltre, da quanto emerso dall'intervista con il dott. Pesaresi, si stanno mettendo le basi per entrare in nuovi mercati, ancora più grandi. L'appoggio di tutti i Comuni dal momento della costituzione ad oggi è stato fondamentale, perché l'unione fa la forza, e insieme sono riusciti a fare tanto, anche se si può fare ancor di più.

## CONCLUSIONI

Lo scopo della presente tesi era quello di analizzare la categoria delle aziende di servizi alla persona (ASP) che si qualificano come delle speciali entità operanti nel settore sociale e assistenziale, e più in generale operano per l'erogazione dei servizi alla persona a carattere sociale. In particolare, ciò è stato possibile anche grazie allo studio del caso concreto dell'Asp Ambito 9 presente nel territorio marchigiano.

L'analisi normativa inizialmente presentata ha fornito un quadro completo sulla disciplina del settore in cui tali realtà si ritrovano ad operare e ha permesso di ricostruire il loro lungo e complesso processo di formazione che può avvenire per la trasformazione delle Ipab preesistenti o per l'esigenza di creare ex-novo un ente caratterizzato da un'ampia autonomia statutaria, patrimoniale, contabile e amministrativa. Come si è potuto notare, nonostante il decreto 328 del 2000 in tema di realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, tratti di aziende pubbliche con riferimento alle ASP, caratteristica peculiare di tali organizzazioni è che si possono collocare al confine tra enti pubblici e privati, perché nonostante sia loro imposta la costituzione in qualità di enti dotati di personalità di diritto pubblico, devono pur sempre improntare la propria gestione nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità propri delle aziende private. Dal medesimo decreto emergono poi i Comuni, che svolgono un importante ruolo nella gestione dei servizi rientranti nel settore sociale e mediante forme di

gestione associata possono meglio venir incontro alle esigenze delle comunità garantendo una distribuzione uniforme dei servizi in tutto il territorio.

Il tema della gestione associata dei Comuni appare di grande rilevanza ed attualità nel contesto socio-economico e nel corso del presente elaborato è stato possibile contestualizzarlo con lo studio del caso dell'ASP Ambito 9 di Jesi, realtà emergente del territorio marchigiano.

L'analisi incrociata tra studio della normativa, analisi del settore e studio dell'Azienda di Jesi, ha come obiettivo principale quello di verificare la possibilità concreta e reale di realizzare un'organizzazione sostenibile da un punto di vista economico e sociale mediante l'associazione di tutti i Comuni di un determinato ambito territoriale.

Il caso dell'Azienda pubblica di servizi alla persona guidata dal Comune capofila di Jesi offre rilevanti spunti di riflessione, visti gli importanti risultati raggiunti e la notevole crescita che ha visto l'azienda protagonista dal momento della sua costituzione ad oggi.

Infatti, attraverso l'analisi dei molteplici servizi offerti, è possibile osservare come un'organizzazione costituita dall'associazione di Comuni di dimensioni più o meno grandi sia in grado di sopperire alle mancanze di quegli enti locali, che a causa delle ridotte dimensioni e delle scarse risorse finanziarie a disposizione, non sarebbero stati in grado di garantire l'erogazione di tutte le prestazioni sociali di cui la

comunità ha bisogno mantenendo standard qualitativi e quantitativi adeguati. Il quadro presentato dalla tabella 1 del capitolo IV, e allo stesso modo la situazione riscontrata nel territorio marchigiano in cui sono presenti moltissimi Comuni di piccole dimensioni, rappresentano la condizione comune in tutto il territorio nazionale, in cui la frammentazione amministrativa costituisce il principale problema che impedisce in molti territori il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali prefissati. In tale contesto, l'associazione degli enti che si può realizzare con il ricorso a diverse forme giuridiche, in relazione alle concrete esigenze dei Comuni, e alle diverse disposizioni legislative regionali, rappresenta una valida soluzione per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per le comunità.

In secondo luogo, si può ragionare sulle dinamiche di domanda e offerta che sono fortemente influenzate dal cambiamento degli stili di vita e lo saranno ancor di più nel prossimo futuro. Assistiamo e continueremo ad assistere ad un progressivo invecchiamento della popolazione dovuto prevalentemente ad un calo delle nascite. Inoltre, la precarietà che caratterizza ormai da anni il mondo del lavoro e le difficili condizioni economiche in cui versa la maggior parte delle famiglie italiane impongono ad ogni membro della famiglia di trovare un'occupazione lavorativa che impiega la maggior parte del suo tempo, precludendogli la possibilità di prestare assistenza alle persone anziane della propria famiglia. Pertanto, l'emarginazione

sociale della popolazione anziana rappresenterà una sfida che si farà sempre più difficile. Le Asp, dunque, rappresentano una soluzione ottimale per soddisfare i bisogni di assistenza ad un prezzo ragionevole.

Nonostante il settore dell'assistenza agli anziani rappresenti gran parte degli interventi delle aziende di servizi, dall'analisi dell'Azienda dell'ambito territoriale IX si è potuto notare come la diversificazione delle prestazioni erogate e la molteplicità degli utenti coinvolti determini il successo di tali organizzazioni. L'essenza di una tale azienda, infatti, sta proprio nel valore creato e nel benessere diffuso tra la collettività, piuttosto che nei risultati economici conseguiti. Il fatto di cercare sempre nuovi spunti per ampliare la platea di soggetti serviti, come si è potuto constatare anche con riferimento all'ASP di Jesi, rappresenta un'ottima strategia, non tanto dal punto di vista economico per l'azienda, quanto piuttosto dal punto di vista sociale per la comunità. Come si è potuto notare dallo studio del caso di Jesi, inoltre, lo sviluppo in termini dimensionali e produttivi dell'azienda è stato favorito dalla predisposizione e dal continuo adeguamento di un'opportuna struttura organizzativa, oltre che da un elevato livello di coesione raggiunto tra i vari Comuni partecipanti all'associazione.

Dal presente studio, pertanto si evince la necessità primaria degli enti operanti in tale contesto di espandere il proprio raggio di azione, sia in termini di utenti potenzialmente raggiungibili, sia di servizi aggiuntivi che potrebbero essere

realizzati per creare una situazione di benessere diffuso. Tutto dipende dalla soddisfazione degli utenti coinvolti e potenzialmente coinvolgibili.

Il settore dei servizi sociali e assistenziali rappresenta un settore in continua e rapida evoluzione. Per garantire il raggiungimento degli obiettivi di benessere sociale diffuso, è pertanto necessario che le organizzazioni che operano in tale ambito siano flessibili e pronte a rispondere al cambiamento in ogni momento.



## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- AA. VV., *Un modello di gestione associata*, Prospettive sociali e sanitarie.
- AA.VV., *Ambito territoriale sociale n. 9 di Jesi*, Profilo di comunità, 2021.
- AA.VV., *Elaborazione di modelli e soluzioni operative per ogni fase della programmazione strategica delle modalità gestionali delle funzioni e dei servizi pubblici locali*, Progetto extra, servizi e funzioni fuori dal Comune, 2005.
- AA.VV., *Il bilancio sociale e la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Mondo sanitario 2006.
- AA.VV., *Profilo di comunità. Ambito territoriale sociale n. 9 di Jesi*, 2021.
- AA.VV., *Valutazione economico finanziaria*, Progetto extra, servizi e funzioni fuori dal Comune, 2005.
- ALBANESE R., MICHELAZZO E., QUARTA A., *Gestire i beni comuni urbani, Modelli e prospettive*, Atti del convegno di Torino, 27-28 febbraio 2019.
- BADALOTTI C., BADALOTTI D., VELO D., *Il modello GBS 2013 lo standard italiano per la redazione del bilancio sociale*, SAF Luigi Martino.
- BASSI A., *Il valore sociale aggiunto delle organizzazioni di terzo settore che erogano servizi alla persona*, Sociologia e politiche sociali, Franco angeli, 2011.

- BASSI A., *Una nuova metrica per l'impresa sociale: il sistema di rilevazione del valore aggiunto sociale*, Impresa sociale.
- BIANCO A., *La gestione associata tra i piccoli Comuni dopo la "spending review*, Maggioli Editore.
- BONACCHI M., RINALDI L., *Il contratto di servizio: uno strumento per lo sviluppo sostenibile*.
- BORGONOV I E., *I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma*, Rivista italiana di public management.
- CAPERCHIONE E., *Il governo e la gestione delle aziende pubbliche e private di servizio alla persona, il processo di riforma delle IPAB*, Giappichelli Editore, Torino.
- CASTELLANI G., *Responsabilità sociale d'impresa e bilancio di sostenibilità*, Maggioli editore.
- CEPIKU D., CUCCURULLO C., MURDOCK A., *Dalle infrastrutture economiche alle infrastrutture sociali. Il punto sulle partnership pubblico-privato nel settore sanitario*, MECOSAN, Anno XVIII n. 71.
- CEPIKU D., MARINO A., *Modelli e forme organizzative, Formule gestionali innovative per la governance locale delle politiche sociali*.

- CORRA' D., *La disciplina delle nuove Ipab, la trasformazione da istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ad Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) e fondazioni e la depublicizzazione.*
- COSTA M., *La comunicazione istituzionale sociale e ambientale nelle aziende pubbliche e private*, Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione n. 3/2015.
- DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche; gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto*, Maggioli Editore.
- *Dossier Valutazione e dintorni*, Impresa sociale.
- FELICORI G., *Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali*, Istituzioni del federalismo, 2001.
- FIORILLO F., ROBOTTI L., *Teoria economica ed esperienze concrete*, FrancoAngeli.
- FOSTI G., NOTARNICOLA E., *Il welfare e la Long Term Care in Europa, Modelli istituzionali e percorsi degli utenti*, Egea.
- FRANCESCONI A., ZAPPULLA M., *Criticità percepite nell'implementazione del controllo di gestione nelle APSP: un'analisi empirica*, MECOSAN, Anno XIX N. 74 Aprile-Giugno 2010.
- GATTI D., ROSSI P., *Esperienze di welfare locale, Le Aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei Comuni lombardi*, Maggioli Editore.

- GIACOSA E., *La comunicazione economico-finanziaria d'impresa; Finalità, strumenti e comportamenti attuali e teorici in un modello "ideale" di comunicazione*, Giappichelli Editore.
- GIULIANI M., MARASCA S., MORETTI G., PAVOLINI E., VICARELLI M. G., *Un modello di gestione associata*, Prospettive sociali; anno XXXVII n. 16.
- GORI C., *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*.
- LONGO F., *Aziende sociali comunali: opportunità e minacce*, Cergas Centro di ricerche sulla gestione dell'assistenza sanitaria e sociale.
- LONGO F., *Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione*, Egea, 2000.
- MAGGI D., *Il bilancio di missione delle aziende non profit, Modelli di rendicontazione sociale: profili teorici ed evidenze empiriche*, Giuffrè Editore.
- MONTANELLI R., PARENTE C., *La scelta della forma di gestione per i servizi sociali: i quesiti strategici e le possibili soluzioni*.
- PACE R., *La creazione di valore nelle imprese sociali*, Pitagora editrice.
- PESARESI F., *Appunti sulle politiche sociali*, n. 3-2006.

- PESARESI F., *La gestione associata dei servizi sociali*, Appunti sulle politiche sociali n.3-2006.
- *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*; Libro verde, Commissione delle Comunità Europee, 2001.
- PROPERSI A., *Il sistema di rendicontazione negli enti non profit; Dal bilancio d'esercizio al bilancio di missione*, V&P Università.
- RECUBINI D., *Dalle Ipab alle Asp: l'evoluzione dei processi decisionali*, Science & Philosophy.
- *Social and environmental accounting research*, Economia aziendale 2000 web Online review n. 1/2007.
- ZAMAGNI S., VENTURI P., RAGO S., *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, Impresa sociale n. 6, dicembre 2015.
- [Aspambitonove.it](http://aspambitonove.it)
- [Forumpa.it](http://forumpa.it); *Unione e Convenzioni tra Comuni: i vantaggi delle economie di scala nella gestione dei processi amministrativi e digitali.*