



**STUDIO DI FATTIBILITÀ I.R.S. SULLA GESTIONE  
ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIALI DELL'AMBITO  
TERRITORIALE SOCIALE N. 10 DI FABRIANO**

**DICEMBRE 2008**

Coordinatore del gruppo di lavoro Alessandro Battistella

**[www.irs-online.it](http://www.irs-online.it)**

Società Cooperativa  
Tribunale Milano 156271/3827/21  
Reg. Impr. C.F. e P. IVA IT 01767140153  
CCIAA Milano 868582

via XX Settembre 24 20123 Milano  
tel. +39 0246764.1 fax +39 0246764.312  
e-mail [irsmi@hsn.it](mailto:irsmi@hsn.it)

via Castiglione 4 40124 Bologna  
tel. +39 051238555 fax +39 051239182  
e-mail [irsbo@iol.it](mailto:irsbo@iol.it)

via Etruria 47 int. 5 00183 Roma  
tel. +39 0677591884 fax +39 0677260707  
e-mail [irsroma@hsn.it](mailto:irsroma@hsn.it)

## Indice

<b>Premessa</b> .....	<b>3</b>
Il mandato ad Irs per lo studio di fattibilità .....	3
<b>1. Lo scenario di riferimento.</b> .....	<b>6</b>
1.1 Dimensioni dell’Ambito .....	6
1.2 La storia delle relazioni tra i Comuni dell’Ambito.....	8
1.3 Le attuali relazioni tra Comuni .....	9
1.4 Alcune considerazioni sull’attuale sistema di welfare locale.....	11
1.5 Le dimensioni potenziali dell’ente gestore .....	12
2.2 I servizi erogati dai Comuni .....	16
<b>2. Il contesto normativo di riferimento</b> .....	<b>28</b>
2.1 L’ente gestore unico nel Piano di Zona 2005-2007.....	28
2.2 Il Piano Sociale 2008-2010 della Regione Marche .....	30
2.3 Rafforzamento istituzionale a livello di programmazione nel PSR .....	32
2.4 Rafforzamento istituzionale a livello di gestione associata dei servizi: .....	36
2.5 La normativa relativa alle Ipub.....	37
2.6 Questioni legate ai processi di assetto organizzativo .....	38
<b>3. I possibili modelli organizzativi</b> .....	<b>38</b>
3.1 Le modalità organizzative “leggere” .....	39
3.2 Le modalità organizzative “strutturate” .....	41
<b>4. L’Azienda Speciale Consortile</b> .....	<b>44</b>
4.1 I vincoli dimensionali .....	45
4.2 Il Modello Organizzativo.....	46
4.3 Il problema del controllo .....	47
4.4 Il problema dei costi .....	49
4.5 L’incrementalità nella messa a regime dell’Azienda Sociale.....	50

<b>5. La Struttura Organizzativa della Azienda.....</b>	<b>52</b>
5.1 L'Assemblea .....	53
5.2 Il Consiglio di Amministrazione .....	53
5.3 Il Direttore .....	54
5.4 L'organo di controllo.....	55
5.5 Le Unità di servizio .....	55
<b>6. Fattori critici di successo e adempimenti per la costituzione .....</b>	<b>55</b>
6.1 I fattori critici di successo.....	55
6.2 Adempimenti per la costituzione .....	57
<b>7. Il problema dell'IPAB di Fabriano.....</b>	<b>58</b>
<b>8. Il modello complessivo di welfare .....</b>	<b>59</b>
8.1 Aziendalizzazione e sviluppo del welfare locale.....	59
8.2 Azienda sociale e logica solidaristica.....	59
<b>9. Conclusioni.....</b>	<b>61</b>

## **Premessa**

### **Il mandato ad Irs per lo studio di fattibilità**

L’Istituto per la Ricerca Sociale di Milano ha avuto mandato dall’Ufficio di Piano dell’Ambito di Fabriano si svolgere uno Studio di Fattibilità relativo alla introduzione di un soggetto gestore unico per i servizi sociali dell’Ambito.

Con lo studio è stato chiesto ad Irs di individuare quali potessero essere le forme organizzative possibili in considerazione di alcune indicazioni politiche si indirizzo, dei vincoli dimensionali e delle specificità presentate dal territorio del fabrianese.

A livello politico si è inizialmente chiesto di individuare una forma di gestione che ad un tempo assicurasse un’ampia centralizzazione di funzioni aziendali e una maggiore capacità di sfruttare le economie di scala, ma anche il mantenimento di un forte controllo politico sulla definizione dei servizi erogati; altre specifiche sono successivamente emerse nel confronto con gli Amministratori. Un vincolo organizzativo ulteriore era la soluzione della problematica Ipab di Fabriano, destinata a sciogliersi entro fine anno e quindi nella necessità di trovare una nuova veste giuridica.

Le riflessioni contenute in questo rapporto sono in parte frutto della analisi qualitativa della situazione dei servizi attualmente erogati sul territorio, per evidenziare possibili sinergie e miglioramenti di efficienza, e in gran parte risultato di una valutazione sul campo dei vincoli e delle resistenze presenti nei diversi soggetti istituzionali e non.

La ricerca di una nuova organizzazione del sistemi di welfare dell’Ambito di Fabriano ha dovuto tenere conto di una molteplicità di fattori: gli indirizzi organizzativo-gestionali della legge regionale delle Marche, che peraltro ha ripreso e sviluppato indicazioni già presenti della legge quadro 328/2000, la necessità di riorganizzare sul territorio servizi sociali sempre più estesi e costosi per i comuni di piccole dimensioni, la esigenza per il Comune capofila di ottemperare ai vincoli posti dal patto di stabilità, la presenza di un territorio complesso dal punto di vista logistico, la presenza di modelli organizzativi assai diversificati.

Ogni territorio ha una storia e proprie motivazioni per decidere di intervenire sulle modalità di gestione dei servizi sociali: nel caso degli Ambiti delle Marche

l'orientamento regionale verso la programmazione integrata e, più in generale, i limiti posti dal patto di stabilità rappresentano aspetti rilevanti, in alcuni casi veri e propri vincoli, in grado di spiegare l'orientamento degli Amministratori verso la costituzione di strutture associate per la gestione integrata dei servizi sociali.

È proprio la presenza di questi motivi e vincoli, di questa spinta esogena alla riorganizzazione e ristrutturazione dei sistemi di welfare locale, che induce a considerare come essenziali e prioritari i processi decisionali relativi all'innovazione delle forme di gestione agiti nel contesto dell'Ambito di Fabriano. Dato che l'esigenza di apportare cambiamenti deriva da spinte esterne alle singole amministrazioni, assume particolare significato il modo in cui le decisioni organizzative sono state portate avanti nell'Ambito di Fabriano, ed in particolare il ruolo assunto dagli amministratori e dai tecnici dei cinque Comuni nel processo di identificazione e analisi del un nuovo soggetto gestore.

Uno dei rischi è che i tempi di decisione molto stretti, resi ancora più stringenti dalla necessità di risolvere il nodo della Ipab di Fabriano, la difficoltà della materia, l'allungamento dei tempi necessari per il confronto allargato, possano indurre il livello politico a delegare i tecnici, per lo più l'Ufficio di Piano, a fare una proposta “chiavi in mano”, frutto di uno studio di fattibilità essenzialmente quantitativo, per poi limitarsi a dare l'assenso in sede politica.

Un approccio di questo tipo, che consideri preminenti se non esclusivi gli elementi tecnici, quantitativi, nel processo di definizione della nuova modalità gestionale, e nche coinvolga gli amministratori in modo sistemico solo nel momento della decisione finale, appare nel contesto dell'Ambito di Fabriano particolarmente inopportuno.

La scelta della forma di gestione dei servizi sociali integrati rappresenta un passaggio chiave nella programmazione di zona, denso di significati politici, in cui le scelte tecniche, pur essenziali, dipendono da una idea complessiva sul sistema di welfare locale che si intende costruire. Quando la l. 328/00 ha previsto che i Comuni debbano scegliere la forma di gestione più adatta ad una visione di insieme del welfare di zona, non ha pensato ad una mera operazione di ingegneria organizzativa, ma ad un momento di riflessione politica di ampio respiro, tale da indurre una modifica complessiva delle relazioni tra gli enti locali e tra i Comuni e gli attori sociali.

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

La costruzione di un accordo sulle modalità gestionali può incidere in modo molto rilevante sulla politica sociale di un territorio, anche al di là di quanto definito con l’Accordo di Programma, assumendo una valenza assai più politica che tecnica; è per questo motivo che questo studio di fattibilità incentra grande attenzione sulle relazioni ed sui processi in atto sul territorio, considerandoli assai più rilevanti, per evidenziare le effettive possibilità di implementazione di un determinato soggetto gestore, di quanto non possano essere i dati quantitativi sulla domanda e offerta di servizi, risultate, nell’Ambito di Fabriano, sostanzialmente compatibili con tutte le possibili forme di gestione.

Quando si deve definire come gestire in forma associata i servizi sociali di un territorio comprendente più Comuni, gli orientamenti degli Amministratori assumono particolare rilievo, poiché solo attraverso questi indirizzi è possibile individuare la forma giuridico-organizzativa più coerente con le logiche di intervento sociale che verranno praticamente adottate nei territori.

È la politica, del resto, a scegliere le caratteristiche dei sistemi di welfare locale, perché è la politica a scegliere le priorità nella risposta ai bisogni dei cittadini, e gli altri elementi caratterizzanti un sistema di welfare locale, come la scelta delle modalità di concorso alla spesa dei servizi sociali o quella relativa al finanziamento dei servizi stessi.

Le forme di gestione, a differenza di quanto potrebbe a prima vista sembrare, non sono neutre, ma dipendono da un pensiero organizzativo che si è consolidato, ed evoluto, negli anni, finendo per connotarle in termini di sviluppo delle politiche sociali. Scegliere una o l’altra delle possibili forme di gestione incide sui sistemi di welfare in cui sono adottate. E questo comporta una responsabilità politica nella loro scelta.

Partendo da questa impostazione concettuale di fondo, per delineare la soluzione organizzativa proposta per l’Ambito di Fabriano sono stati ascoltati, in più incontri, gli Amministratori dei Comuni, l’Ufficio di Piano, le organizzazioni sindacali, la dirigenza Ipab, la Commissione Sociale del comune capofila, dirigenti della Regione Marche, proprio al fine di delineare quali fossero gli orientamenti di fondo dei decisori e le possibili resistenze al cambiamento.

La situazione che ne è emersa appare particolarmente complessa, il che comporta che questo rapporto, prima di delineare una opzione ritenuta ottimale, proponga i diversi

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

orientamenti possibili, evidenziandone potenzialità e imiti, per favorire un dibattito politico certo ancora on arrivato alla sua conclusione.

Per quanto riguarda invece i dati quantitativi relativi ai servizi sociali erogati dai Comuni dell’Ambito, questi hanno messo in evidenza che le dimensioni potenziali di un soggetto gestore unico sarebbero tali da rendere economicamente sostenibile il passaggio dalla attuale gestione frammentata ad una gestione coordinata da un unico ente erogatore. A livello teorico i costi di struttura non appaiono tali da rendere diseconomico il passaggio ad un unico ente gestore, ma ogni considerazione al riguardo deve fare i conti con la propensione nel tempo dei Comuni ad affidare servizi, e questo appare l’elemento critico principale da sviluppare.

### 1. Lo scenario di riferimento.

#### 1.1 Dimensioni dell’Ambito

Il territorio dell’ambito di Fabriano comprende 5 Comuni, piuttosto differenziati quanto a popolazione residente; un elemento significativo di cui tener conto, e fatto notare dagli Amministratori nel corso degli incontri, è che la popolazione del Comune capofila è di fatto analoga a quella di tutti gli altri Comuni del territorio.

La popolazione complessiva è di circa 48.100 abitanti, valore significativo ma non elevato, inferiore al livello ottimale per la introduzione di un soggetto gestore unico, stimato intorno ai 100.000 abitanti.

#### Popolazione 2005-2007 dato complessivo – dimensioni territoriali dell’Ambito.

Comune	Pop. al 31.12.2005	Pop. al 31.12. 2006	Diff. Pop. 2005-06	Pop. al 31.12. 2007	Diff. Pop. 2006-07	Kmq
CERRETO D'ESI	3.681	3.758	77	3.902	144	1.660
FABRIANO	30.888	31.061	173	31.408	347	26.961
GENGA	2.012	1.996	- 16	1.979	- 17	7.235
SASSOFERRATO	7.731	7.725	- 6	7.746	21	13.521
SERRA SAN QUIRICO	3.039	3.041	2	3.063	22	4.912
Totale ATS 10	47.351	47.581	230	48.098	517	54.289

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

Analizzando i dati riferiti alla popolazione dei Comuni, in termini di fascia di età, emerge come la popolazione dell’Ambito sia tra il 20% e il 25% anziana, e come i Comuni presentino una certa omogeneità nelle fasce di popolazione, ad esclusione di Cerreto, che ha valori relativi ai bambini fino a 10 anni superiori agli altri e valori relativi agli anziani sopra i 75 anni nettamente più bassi della media di Ambito. Un semplice confronto dei dati riferiti agli ultra 75enni evidenzia come Genga, con circa la metà della popolazione di Cerreto, abbia un numero di anziani sostanzialmente uguale a quest’ultimo.

Questa è l’unica differenza significativa, rispetto alla gestione dei servizi sociali, relativa alla dimensione demografica, cui vanno aggiunte le riflessioni sulla incidenza della popolazione immigrata, che rappresenta circa il 10% del totale a livello di Ambito.

### Popolazione per fasce d’età al 1/1/2007

	<b>Cerreto d'esi</b>		<b>Fabriano</b>		<b>Genga</b>		<b>Sassoferrato</b>		<b>Serra San Quirico</b>		<b>Totali ATS</b>	
<b>Fasce età</b>	<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>		<b>%</b>	
<b>0-2</b>	<b>136</b>	<b>3,6</b>	<b>818</b>	<b>2,6</b>	<b>57</b>	<b>2,9</b>	<b>228</b>	<b>3,0</b>	<b>80</b>	<b>2,6</b>	<b>1319</b>	<b>2,8</b>
<b>3-5</b>	<b>125</b>	<b>3,3</b>	<b>782</b>	<b>2,5</b>	<b>45</b>	<b>2,3</b>	<b>202</b>	<b>2,6</b>	<b>54</b>	<b>1,8</b>	<b>1208</b>	<b>2,5</b>
<b>6-10</b>	<b>197</b>	<b>5,2</b>	<b>1319</b>	<b>4,2</b>	<b>74</b>	<b>3,7</b>	<b>296</b>	<b>3,8</b>	<b>125</b>	<b>4,1</b>	<b>2011</b>	<b>4,2</b>
<b>11-17</b>	<b>275</b>	<b>7,3</b>	<b>1910</b>	<b>6,1</b>	<b>102</b>	<b>5,1</b>	<b>437</b>	<b>5,7</b>	<b>169</b>	<b>5,6</b>	<b>2893</b>	<b>6,1</b>
<b>18-25</b>	<b>298</b>	<b>7,9</b>	<b>2295</b>	<b>7,4</b>	<b>143</b>	<b>7,2</b>	<b>596</b>	<b>7,7</b>	<b>243</b>	<b>8,0</b>	<b>3575</b>	<b>7,5</b>
<b>26-35</b>	<b>610</b>	<b>16,2</b>	<b>4607</b>	<b>14,8</b>	<b>305</b>	<b>15,3</b>	<b>1120</b>	<b>14,5</b>	<b>461</b>	<b>15,2</b>	<b>7103</b>	<b>14,9</b>
<b>36-65</b>	<b>1469</b>	<b>39,1</b>	<b>12449</b>	<b>40,1</b>	<b>745</b>	<b>37,3</b>	<b>2960</b>	<b>38,3</b>	<b>1140</b>	<b>37,5</b>	<b>18763</b>	<b>39,4</b>
<b>66-75</b>	<b>350</b>	<b>9,3</b>	<b>3288</b>	<b>10,6</b>	<b>238</b>	<b>11,9</b>	<b>900</b>	<b>11,7</b>	<b>364</b>	<b>12,0</b>	<b>5140</b>	<b>10,8</b>
<b>76 e oltre</b>	<b>298</b>	<b>7,9</b>	<b>3593</b>	<b>11,6</b>	<b>287</b>	<b>14,4</b>	<b>986</b>	<b>12,8</b>	<b>405</b>	<b>13,3</b>	<b>5569</b>	<b>11,7</b>
<b>Totali</b>	<b>3758</b>		<b>31061</b>		<b>1996</b>		<b>7725</b>		<b>3041</b>		<b>47581</b>	

Il territorio dell’Ambito presenta caratteristiche complesse dal punto di vista morfologico con una dispersione pronunciata dei nuclei abitativi in un territorio di vaste proporzioni, pari a 54.298 KmQ; questo comporta problemi di difficile soluzione relativamente sia alla gestione dei servizi da erogare ad utenti domiciliati in abitazioni isolate o difficilmente raggiungibili, sia alla organizzazione dei trasporti, soprattutto per il caso dei trasporti protetti o rivolti a minori ed anziani.

## **1.2 La storia delle relazioni tra i Comuni dell’Ambito**

La storia dell’Ambito e delle relazioni tra i Comuni è caratterizzata da un forte desiderio di autonomia gestionale relativamente ai servizi sociali. Non esistono particolari collaborazioni in atto relativamente ai servizi sociali, e negli ultimi anni sono stati gestiti in forma associata, con delega alla Comunità Montana, solo i servizi minori a rischio e la educativa scolastica. Dal 1 gennaio 2009, questi servizi non verranno più gestiti dalla Comunità Montana e si è pensato ad una gestione associata con delega al Comune di Fabriano per una convenzione unica con il terzo settore.

Relativamente alle politiche sociali attuate in ogni Comune, la partecipazione alla spesa per i servizi è storicamente fortemente diversificata, e il ricorso all’ISEE riguarda tutti i Comuni solo per quanto riguarda il SAD; solo Fabriano utilizza l’ISEE per tutti i servizi.

Un elemento comune a tutti gli enti locali dell’Ambito è la forte propensione ad investire risorse nei servizi per disabili: il comune capofila spende circa 20.500 euro a disabile, gli altri cifre simili: si tratta di valori estremamente elevati se confrontati con il resto dei Comuni del centro Italia , che si collocano mediamente intorno ai 4000/5000 euro, e ancor più elevato nel confronto con il resto d’Italia.

Nonostante le marcate differenze in termini di popolazione e di capacità di spesa, i Comuni dell’Ambito non si sono organizzati, negli ultimi anni, gravitando intorno ai servizi del Comune capofila, ma hanno mantenuto una propria individualità pronunciata relativamente alle modalità gestionali, anche se viene riconosciuto a Fabriano di aver svolto negli ultimi dieci anni una significativa funzione di promozione del sociale sul territorio.

Una situazione di complessità aggiuntiva, recente, riguarda la crisi del settore industriale nel territorio, che pone già oggi in difficoltà moltissimi nuclei familiari e che potrebbe assumere nei prossimi mesi contorni ancora più preoccupanti. In questo contesto i servizi sociali sono stati individuati come possibile strumento di intervento a supporto della collettività, generando peraltro timori di tagli e spostamenti di risorse negli attuali soggetti fruitori dei servizi sociali.

Ultimo elemento significativo: tutti i Comuni, tranne Fabriano, sono in scadenza e vanno ad elezioni a primavera.

### **1.3 Le attuali relazioni tra Comuni**

Quella dell’Ambito di Fabriano è dunque una situazione complessa, rappresentativa di alcuni degli elementi di criticità più frequentemente riscontrabili nelle programmazioni allargate dei servizi alla persona.

Le attuali relazioni tra i Comuni, relativamente alla introduzione di un soggetto gestore unico per i servizi sociali, non appaiono positive. Precedenti esperienze con una Azienda Multiservizi sono risultate negative ed hanno lasciato il segno, cosicchè alcuni Amministratori sono particolarmente diffidenti verso forme di gestione integrate.

Sul territorio esistono strutture per servizi agli anziani e ai minori che sostanzialmente non sono messe in rete ma mantenute strettamente legate al municipio: questo elemento evidenzia una situazione di scarsa permeabilità tra i servizi sociali degli enti locali dell’Ambito, elemento che non facilita la riflessione politica sulla gestione associata dei servizi.

Unico elemento di coesione relativamente alla materia della gestione associata è la richiesta di non costituire un ente di gestione costoso e pesante, ma di individuare forme di integrazione snelle e non invasive.

Un elemento di riflessione importante deriva dalla necessità, entro il 31 dicembre 2008, di cambiare la natura giuridica dell’Ipab di Fabriano, elemento che incide sul dibattito tra gli Amministratori relativamente alla costituzione di un soggetto gestore unico.

Gli Amministratori hanno espresso qualche timore che il futuro ente gestore sia del Comune di Fabriano e non dell’Ambito, elemento considerato negativo, poiché il dichiarato è del tutto orientato verso una visione integrata delle politiche sociali di Ambito.

E’ stato dichiarato fin da subito che un nodo critico è la possibilità di controllo degli enti locali di piccole dimensioni rispetto alle politiche sociali che l’ente gestore porterà avanti. L’idea che un ente gestore sia in grado di migliorarne l’efficienza e l’efficacia incontra qualche resistenza a livello politico, e gli amministratori hanno evidenziato perplessità relativamente al fatto che con la introduzione di un unico gestore dei servizi a livello di ambito i Comuni possano perdere la loro capacità di decidere il sociale, di erogare alcuni servizi considerati strategici e di poter avere un rapporto diretto con la popolazione.

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

Una soluzione a questo problema sembra essere, per alcuni Amministratori il mantenimento ai Comuni dei servizi tradizionalmente erogati direttamente o tramite convenzioni, e l’affidamento al costituendo ente gestore dei soli servizi già oggi erogati in modo associato, molto pochi in realtà.

Questo orientamento, tuttavia, comporta notevoli difficoltà organizzative, poiché renderebbe l’ente gestore troppo piccolo per poter gestire in modo efficiente e conveniente i pochi servizi sociali affidatigli.

Sul problema del mantenimento di un forte potere di indirizzo delle politiche sociali da parte dei Comuni, e sui problemi dimensionali delle Aziende di Ambito sembra esistere un concreto rischio di arrivare ad una situazione di sostanziale stallo nel confronto tecnico-politico.

Nella programmazione di zona 2005-2007 il tema della integrazione dei servizi di Ambito è stato affrontato nel Piano di Zona, in cui una parte, coerentemente con gli orientamenti regionali, è stata dedicata a questo tema.

A livello di indirizzo complessivo delle politiche sociali, i Comuni dell’Ambito sembrano condividere un approccio di fondo finalizzato alla massima integrazione tra le politiche rivolte alla persona. Assumendo gli indirizzi regionali concordano tutti che il PdZ 2005-2007 debba *“affermare un’ulteriore tappa nella programmazione territoriale, nell’azione progettuale e gestionale per i servizi alla persona, dando priorità alle azioni di integrazione ... degli interventi e dei servizi (sociali, socio-sanitari, educativi, formativi, avvio al lavoro, di mobilità, abitativi, ecc.). Le azioni di integrazione ... saranno oggetto di concertazione e coprogettazione con gli attori sociali.”*

Il welfare viene indicato dai Sindaci dei 5 Comuni come luogo in cui promuovere il benessere dei cittadini e della comunità, “che non può né deve essere marginalizzato nel semplice concetto di assistenza, concetto già ampiamente superato dalle norme sia nazionali, come ad esempio la Legge 285/97 e la Legge 328/00, che regionali, dal Piano sociale del 2000 fino agli ultimi provvedimenti quali la L.R. 9/03, e gli atti di programmazione di settore sull’infanzia e l’adolescenza, sulle dipendenze, sugli anziani, ecc.”. Per fare questo è indicato come necessario “collocare la persona al centro del sistema integrato dei servizi e degli interventi di welfare” comprendendo “le

problematiche a tutto campo che emergono da una lettura complessiva del territorio e dalle dinamiche che caratterizzano il contesto socio-demografico locale”.

In questo senso il Piano di Zona 2005-2007 si è posto come obiettivo di correlare gradualmente le politiche sociali con la programmazione di altri settori strategici per la comunità al fine di coordinare servizi ed interventi e rispondere al meglio alle esigenze della collettività.

Questa impostazione rappresenta un forte collante metodologico tra gli Amministratori, che appaiono più divisi sul metodo che non sulle finalità.

#### **1.4 Alcune considerazioni sull’attuale sistema di welfare locale**

Il sistema di welfare delineato da tecnici ed Amministratori dell’Ambito di Fabriano è complesso e frammentato.

Sul territorio esistono e convivono diversi enti erogatori di prestazioni sociali, tra loro non coordinati e spesso fortemente differenziati. Questo succede con le strutture per anziani, di medio-piccole dimensioni ma non in rete neppure per la gestione comune di servizi di back office; così avviene per i nidi, così differenziati anche a livello di costi di gestione da rendere quasi impossibile l’idea di un loro accorpamento. Anche a livello di servizi domiciliari esiste una frammentazione tra le cooperative che erogano prestazioni, elemento di difficoltà ulteriore in un territorio così esteso.

Anche nella relazione con la Asl l’Ambito sconta una frammentarietà decisionale: emblematico è il caso “Santo Stefano”, istituto riabilitativo con una équipe autonoma per l’età evolutiva, che chiede prestazioni ai Comuni con un accesso diretto, indipendente anche dalle indicazioni dell’Azienda Sanitaria. Una situazione di questo tipo è evidentemente facilitata dalla assenza di un soggetto gestore dimensionalmente strutturato e con una forte delega da parte di Comuni ad interfacciare con le altre istituzioni.

L’elemento più preoccupante appare la grande differenza in termini organizzativi tra i servizi del territorio, in particolare quelli residenziali, e ancor più la ritrosia di alcuni Amministratori a mettere in discussione il proprio modello organizzativo.

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

Esistono sul territorio strutture in difficoltà, non a norma, con costi di gestione molto alti, tutte situazioni rispetto alle quali un unico ente gestore potrebbe svolgere una azione incisiva, ma a livello politico sembra prevalere la “logica di campanile”.

Il problema del localismo è molto sentito sul territorio: si tratta di un aspetto tradizionalmente presente tra i Comuni dell’Ambito, ma che recentemente ha assunto una connotazione diversa; più di un interlocutore ha avanzato l’idea che il territorio, inteso come società civile, sia ormai pronto ad una gestione associata dei servizi, abbia colto il positivo di un allargamento dell’ambito di riferimento delle politiche sociali, e che questo passaggio non sia stato ancora colto a livello politico.

### 1.5 Le dimensioni potenziali dell’ente gestore

Una prima riflessione sulla possibilità ed opportunità di introdurre un ente gestore per i servizi sociali unico a livello di Ambito deve partire dalle dimensioni del bacino di utenza potenziale, l’elemento in grado di mettere in evidenza se esistano o meno i requisiti dimensionali di base.

Nel caso dell’Ambito di Fabriano il soggetto gestore potrebbe contare su una popolazione di riferimento di circa 48.000 mila abitanti, un valore piuttosto limitato, ma in grado di consentire, potenzialmente, una gestione efficiente dei servizi.

Per valutare l’effettivo potenziale di servizio dell’ente gestore è però necessario considerare alcune disaggregazioni del dato complessivo.

#### Popolazione per fasce di età distinta Comune e complessiva

Fasce età	Cerreto d'Esi	Fabriano	Genga	Sassoferrato	Serra San Quirico	Totali ATS
0-2	136	818	57	228	80	1319
3-5	125	782	45	202	54	1208
6-10	197	1319	74	296	125	2011
11-17	275	1910	102	437	169	2893
18-25	298	2295	143	596	243	3575
26-35	610	4607	305	1120	461	7103
36-65	1469	12449	745	2960	1140	18763
66-75	350	3288	238	900	364	5140
76 e oltre	298	3593	287	986	405	5569
<b>Totali</b>	<b>3758</b>	<b>31061</b>	<b>1996</b>	<b>7725</b>	<b>3041</b>	<b>47581</b>

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

I servizi per la prima infanzia, 0-3 anni, riguardano una popolazione di riferimento complessiva di circa 1.300 unità, con una ripartizione che consente la potenziale gestione di almeno un nido in ogni Comune, il Comune più piccolo ha comunque quasi 60 bambini, e un ampliamento notevole della offerta di questo servizio nei Comuni più grandi; evidentemente una politica di questo tipo, pur offrendo risposte ad un problema assai sentito dai cittadini, non potrebbe essere del tutto sostenuta dagli enti locali, ma dovrebbe essere supportata dalla introduzione di un unico modello di rette a carico degli utenti.

Una seconda fascia di popolazione oggetto di interventi sociali sono le fasce 6-10 anni e 11-17, con gli interventi rivolti ai preadolescenti in materia di sport e tempo libero e gli interventi sulla prevenzione del disagio. Anche in questo caso le dimensioni di Comuni sono tali da rendere più facilmente realizzabili i servizi se organizzati in forma associata, poiché anche la esternalizzazione al terzo settore non sarebbe in grado di rendere economicamente sostenibile un intervento nei Comuni più piccoli. A Cerreto, per esempio, per poter svolgere un servizio assistenziale per questa fascia di età, si è ritenuto opportuno coinvolgere l'ex Ipab divenuta Fondazione per i servizi all'infanzia e la Chiesa.

Altra dimensione ha l'universo della popolazione anziana: considerando solo gli ultra 75enni, che rappresentano la popolazione più significativa relativamente ai servizi sociali, a livello di Ambito il soggetto gestore avrebbe un universo di utenti potenziali di oltre 5500 persone, sufficiente per implementare servizi di dimensioni tali da poter creare sinergie ed efficienze produttive. Rispetto agli anziani, peraltro va considerato che esistono sul territorio diverse strutture residenziali, tra loro non coordinate e non gestite in una logica di rete: questa è sicuramente una potenzialità da sviluppare, poiché è noto che la risposta al crescere dei costi per la assistenza agli anziani è nell'adeguato dimensionamento delle unità di offerta e nella loro articolazione per livelli crescenti di complessità, operazione possibile nel tempo avendo a disposizione una pluralità di strutture tra loro differenziate.

Un elemento non immediatamente dimensionale, ma strettamente legato alle caratteristiche del territorio, è la necessità di razionalizzare il servizio di trasporto dei minori e delle persone in situazione di disagio: in questo campo una dimensione di

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

Ambito della rete potrebbe rendere sicuramente più efficiente il servizio, evitando attuali disfunzioni segnalate dai tecnici.

Il problema delle dimensioni dell’Ambito relativamente alla sostenibilità dei costi del soggetto gestore unico non può essere risolto semplicemente considerando gli utenti potenziali dei servizi: esiste un problema di dimensionamento economico-finanziario che non dipende dalle caratteristiche del territorio, ma dalle scelte di politica sociale dei Comuni.

Dal punto di vista economico-finanziario, un dato essenziale da considerare riguarda il fatturato potenziale dell’ente gestore.

La spesa sociale totale dell’Ambito, comprensiva dei servizi direttamente erogati dai Comuni è di € 7.053.227, non lontana dal valore ottimale di 10 milioni di euro. Di questi € 1.189.662 sono compartecipazioni degli utenti, a dimostrazione che è possibile prevedere servizi a parziale o totale pagamento nel territorio dell’Ambito.

### La spesa per i servizi sociali – dati aggregati complessivi<sup>1</sup>

	<b>spesa</b>	<b>compartecipazione utenti</b>	<b>compartecipazione ssn</b>	<b>spesa netta</b>
	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d=a-b-c</b>
	<b>valori assoluti</b>			
ATS 10 - Fabriano	<b>€ 7.053.227</b>	<b>€ 1.189.662</b>	<b>€ -</b>	<b>€ 5.863.565</b>
	<b>valori percentuali</b>			
ATS 10 - Fabriano	<b>100%</b>	<b>17%</b>	<b>0%</b>	<b>83%</b>

Per poter svolgere ulteriori riflessioni è necessaria una articolazione del dato complessivo relativo alla spesa per i servizi sociali, distinguendo, per ogni area di intervento, le spese per interventi e servizi, per trasferimenti e per la gestione di strutture residenziali.

<sup>1</sup> FONTE: Elaborazioni SIS Regione Marche su dati ISTAT - Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

Spesa per interventi e servizi sociali - Marche - Anno 2005 - valori assoluti <sup>2</sup>

	Interventi e servizi	Trasferimenti	Strutture	Totale
<b>ANZIANI</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>682.269</b>	€ <b>108.388</b>	€ <b>186.408</b>	€ <b>977.065</b>
<b>DIPENDENZE</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>652</b>	€ <b>-</b>	€ <b>-</b>	€ <b>652</b>
<b>DISABILI</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>890.188</b>	€ <b>181.193</b>	€ <b>439.719</b>	€ <b>1.511.100</b>
<b>DISAGIO ADULTI</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>46.066</b>	€ <b>213.346</b>	€ <b>-</b>	€ <b>259.412</b>
<b>FAMIGLIA E MINORI</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>778.557</b>	€ <b>137.621</b>	€ <b>1.430.380</b>	€ <b>2.346.558</b>
<b>IMMIGRATI</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>96.708</b>	€ <b>-</b>	€ <b>-</b>	€ <b>96.708</b>
<b>MULTIUTENZA</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>672.070</b>	€ <b>-</b>	€ <b>-</b>	€ <b>672.070</b>
<b>TOTALE</b>				
<b>ATS 10 - Fabriano</b>	€ <b>3.166.510</b>	€ <b>640.548</b>	€ <b>2.056.507</b>	€ <b>5.863.565</b>

Un dato significativo riguarda l'entità della spesa per interventi e servizi depurata della quota a carico degli utenti, dei trasferimenti e delle spese per strutture di ricovero: circa 3.200.000 euro. Non si tratta di un valore particolarmente elevato, e al limite della sostenibilità relativamente alla capacità di assorbire i costi di funzionamento del soggetto gestore. A questo valore vanno però aggiunti i trasferimenti, pari a circa 650.000 euro, gestiti con tempo lavoro degli operatori che potrebbe essere assorbito dal nuovo soggetto gestore, e circa 2.000.000 di euro per la residenzialità, che almeno in parte certamente verrebbe a confluire nel nuovo ente.

Non sono valori elevati, e per poter puntare ad economie di scala e a sviluppo di sinergie è certamente necessario che buona parte dei servizi oggi erogati confluiscono nel nuovo ente gestore, scelta politica che ci riporta alle perplessità di cui sopra.

<sup>2</sup> FONTE: Elaborazioni SIS Regione Marche su dati ISTAT - Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

Un elemento centrale da considerare è poi la esistenza in essere di convenzioni con il terzo settore per la gestione di specifici servizi. Esiste la possibilità di far confluire i contratti precedentemente stipulati dai Comuni nella gestione dell'ente di nuova costituzione, ma si tratta di una operazione che presenta elementi di complessità e di costo; in questo senso il fatto che i Comuni dell'Ambito continuino a stipulare convenzioni con il terzo settore per la erogazione di servizi sociali appare in contraddizione con l'idea di gestione associata, a meno di non voler intendere il nuovo soggetto gestore come erogatore di servizi residuali.

### 2.2 I servizi erogati dai Comuni

#### Area anziani

Tipologia di servizio	Operatori impiegati	Ore	Numero utenti	Spesa sostenuta	Entrate - Rette	Entrate-cont.regionale
<b>Servizio di assistenza domiciliare</b>						
FABRIANO	N°30 operatrici part-time	30.262,26	95	€.449.691,95	€.70.353,41	€.8.474,15
CERRETO D'ESI	N°3 op.part-time	1814	15	€.27.240,89	€.4.631,46	
GENGA		1368	6	€.15.871,00	€.2.550,00	
SASSOFERRATO		3.500	20	€.60.000,00	€.7.000,00	
SERRA SAN QUIRICO	N°3 op.part-time	1.423	15	€.20.777,90	€.2.147,22	
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 573.500</b>		
<b>Residenza per anziani</b>						
FABRIANO	n.1 Responsabile t.p. n.1 Addetto mensa part-time n.7 Servizi vari (assistenza,		44 casa di riposo/4 casa albergo/	€.456.527,34	€.426.644,95	

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

	pulizia, distr.pasti) t.p. n.1 Animatore x 6 ore settimanali n.2 infermieri t.p.					
CERRETO D'ESI			20 R.protetta 1 C.R.	€.283.454,55	€.209.089,48	
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 740.000</b>		
<b>Assegno di cura</b>						
FABRIANO			17	€.17.885,51		
<b>Integrazione rette case di riposo</b>						
FABRIANO			24	€.84.558,21		
GENGA			1	€.8.218,80		
SASSOFERRATO			10	€.42.520,00		
Centro diurno anziani						
FABRIANO			12	€.28.961,90		
<b>Centro sociale anziani</b>						
FABRIANO				€.9.000,00		
SASSOFERRATO						
SERRA SAN QUIRICO				€.2.849,23		
<b>Università degli adulti e terza età</b>						
FABRIANO			331	€.37.388,90	€.20.005,00	€.1.610,45
SASSOFERRATO						

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

SERRA SAN QUIRICO				€.6.000,00		
<b>Soggiorni estivi</b>						
FABRIANO			79	€.47.638,00	€.43.236,58	
CERRETO D'ESI			28	€.3.590,00		
SERRA SAN QUIRICO			15	€.6.675,20	€.5.593,57	
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 58.000</b>		
<b>Pasti a domicilio</b>						
FABRIANO			23			
CERRETO D'ESI			18	€.31.406,21	€.26.372,00	
SERRA SAN QUIRICO			2	€.970,81	€.970,81	

**Area disabili**

Tipologia di servizio	Numero operatori impiegati	Numero utenti	Ore annue	Spesa sostenuta	Entrate - Rette	Entrate-cont.regionale
<b>Sostegno scolastico</b>						
FABRIANO		29	10.269,50	€.169.517,40		Cont.L.r 18 Serv.domiciliari €.81.431,32 + Com.Montana €.25.710,67
CERRETO D'ESI		4	1.256,5	€. 20.740,89		Cont. Com.Mont. €.5.275,43
GENGA		1	340,5	€.5.621,66		Cont. Com.Mont. €.1.505,12
SASSOFERRATO		8	2.062	€.34.037,19		Cont. Com.Mont. €.7.068,71
SERRA SAN QUIRICO		3	961,75	€.15.875,49		Cont. Com.Mont. €.1.963,30
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 245.000</b>		

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

<b>Assistenza educativa domiciliare</b>						
FABRIANO		63	17.190,75	€309.909,82		
CERRETO D'ESI		9	2.139,5	€40.843,34		
GENGA		2	543,5	€9.798,44		
SASSOFERRATO		15	3.266,5	€58.889,77		
SERRA SAN QUIRICO		4	1212,5	€21.859,44		
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 435.000</b>		
<b>Assistenza domiciliare</b>						
FABRIANO		13	2.743,5	€45.286,63		
CERRETO D'ESI		1	129	€2.129,39		
SASSOFERRATO		3	448	€7.395,08		
SERRA SAN QUIRICO		1	225	€3.714,04		
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 58.000</b>		
<b>Coordinamento servizi domiciliari</b>						
FABRIANO				€5.659,11		
CERRETO D'ESI				€959,21		
GENGA				€327,48		
SASSOFERRATO				€1.996,47		
SERRA SAN QUIRICO				€371,36		
			<b>Totale ca.</b>	<b>€ 9.400</b>		

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

<b>Borse lavoro socio-assistenziali ente pubblico e privato</b>						
FABRIANO		34		€.39.007,22		€.8.574,24 privato €.9.333,71 ente pubblico
CERRETO D'ESI		5		€.17.177,84		€.2.854,78
SASSOFERRATO		5		€.6.749,39		€.4.022,00
SERRA SAN QUIRICO		11		€.17.711,24		€.6.191,54 + €.2.653,00 Prov.
<b>Attività educazione e formazione soggetti portatori di handicap in borsa lavoro</b>	N°2 educatori tp					
FABRIANO		7		€.48.170,31		€.3.902,22(L.R.18/96)
<b>Progetto inserimento lavorativo soggetti ph</b>						
FABRIANO		11		€.110.575,23		
<b>Progetto corsi nuoto per disabili</b>						
FABRIANO				€.11.895,00		
<b>Integrazioni rette centri residenziali</b>						
FABRIANO		6		€.21.974,62		
CERRETO D'ESI		1		€.8.654,87		
SASSOFERRATO		2		€. 25.837,61		
SERRA SAN QUIRICO		2		€.15.931,17		

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

<b>Centro Diurno “Un Mondo a Colori”</b>						
FABRIANO	N°1 Resp. 30h.  N°1 cuoca tp N° 1 aiuto cuoca 25h N°1 ausiliare tp N°1 Oss tp N°2 Oss pt N°9 educatori tp	23		€.449.030,26	€.28.457,07 (comprensivo entrate centro occupazionale)	€.165.597,62 (L.R.18/96)
SASSOFERRATO		4		€.42.000,00		
<b>Centro Socio riabilitativo occupazionale</b>						
FABRIANO	N°2 educatori pt	14 media		€.49.041,40		€.5.930,77 (L.R.18/96)
<b>Assistenza indiretta</b>						
FABRIANO		19		€.64.318,80 a carico ente locale + 34.601,66 contributo regionale		€.41.925,74 di cui €.34.601,66 liquidati alle famiglie e €.7.324,08 introitate dal Comun
CERRETO D’ESI		5		€.11.754,48		€.11.754,48
SASSOFERRATO		9		€.18.607,73		€.18.607,73
SERRA SAN QUIRICO		6		€.15.997,98		€.15.997,98

Personale impiegato per i servizi di educativa domiciliare/scolastica e assistenziale per disabili

N°46 educatori per un totale di 42.784,75 ore annue

**Area infanzia**

Tipologia di servizio	Numero operatori impiegati	Numero utenti	Spesa sostenuta	Entrate - Rette	Entrate-cont.regionale
-----------------------	-------------------------------	------------------	-----------------	--------------------	------------------------

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

<b>Nidi d’infanzia</b>					
FABRIANO – 4 NIDI	N° 3 cuochi tp N° 4 inservienti pt N°1 inserviente tp N° 17 educatori tp N°5 educatori pt	136	€.961.585,91	€.233.894,25 (comprensivo Fantaghirò)	€.120.554,13 (comprensivo Fantaghirò)
CERRETO D’ESI		43	€.213.344,74	€.85.428,29	€.39.490,17
GENGA - convenzione		6	€.5.012,00		€.3.673,00
SASSOFERRATO		43	€.328.380,59	€.114.766,81	€.38.216,30
SERRA SAN QUIRICO			€.41.300,00 (*)		€.15.674,55(**)
		<b>Totale ca.</b>	<b>€ 1.550.000</b>		
<b>Convenzione Centro per l’infanzia Fantaghirò</b>					
FABRIANO		20	€.66412,76		

**(\*) Gestione associata con Comune Mergo capofila e la spesa comprende parte allestimento locali (arredi, giochi....) per Euro 35.000,00**

**(\*\*) parte contributo concesso al Comune di S.S. Quiroco dalla Regione Marche non ancora incassato  
Area minori**

<b>Centro di lettura il Grillo parlante</b>					
FABRIANO		2200 annui	€.30.645,04		
<b>Centri didattici ricreativi</b>					
FABRIANO			€.45.625,48 + €.13.000 contributo Edimar –Pubblica istruzione		€.38425,48

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

CERRETO D'ESI		55	€.17744,59		
GENGA					
SASSOFERRATO					
SERRA SAN QUIRICO			€.21.541,92		€.2.272,20
<b>Prolungamento orario scolastico</b>					
FABRIANO		142 mensili	€.79.568,24	€.16.232,70	
CERRETO D'ESI		98	€.23.077,00		
SASSOFERRATO		20	€.3.000,00		
<b>Colonie estive</b>					
FABRIANO		142	€.58.617,93	€.22.895,60	
CERRETO D'ESI		33	€.9.102,17	€.5.550,00	
SASSOFERRATO		25	€.8.500,00		
SERRA SAN QUIRICO		81	€.9.861,39	€.6.732,84	
		<b>Totale ca.</b>	<b>€ 86.080</b>		
<b>Educativa domiciliare minori a rischio</b>					
FABRIANO		43	€.161.917,76		
CERRETO D'ESI		3	€.14.138,77		
GENGA		1	€.8.293,80		

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

SASSOFERRATO		5	€.13.881,17		
SERRA SAN QUIRICO		4	€.9.455,90		
<b>Affido a comunità</b>					
FABRIANO		5	€.128.044,52		€.20.241,38
SERRA SAN QUIRICO		1	€.7.646,95		€.4.471,25
<b>Affido a famiglie, parenti e terzi</b>					
FABRIANO		6	€.20.044,49		
SERRA SAN QUIRICO		2	€.8.942,50		
<b>Comunità di pronta accoglienza</b>					
FABRIANO					
CERRETO D'ESI			€.250,00		
GENGA			€.90,00		
SASSOFERRATO					
SERRA SAN QUIRICO					
<b>Cont. Illegittimi abbandonati e minori</b>					

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

FABRIANO		85	€.105.869,00 Provincia €.30.204,38 compartecipazione del Comune		
CERRETO D'ESI		11	€.13.512,00 Provincia €.4.504,00 comp.comune		
GENGA		6	€.7.020,00 Provincia €.2.340,00 comp.c		
SASSOFERRATO		7	€.6.717,00 Provincia €.2.239,00 cont.comune		
SERRA SAN QUIRICO		7	€.10.400,00 Provincia €.3.466,00 cont.comune		

**Area disagio sociale**

Tipologia di servizio	Numero operatori impiegati	Numero utenti	Spesa sostenuta	Entrate - Rette	Entrate- cont.regionale
<b>Contributi assistenziali</b>					
FABRIANO		62	€.58.530,91		
CERRETO D'ESI		5	€.2.000,00		
GENGA		1	€.7.500,00		
SASSOFERRATO		15	€.6.300,00		
SERRA SAN QUIRICO		3	€.2.217,60		
<b>L.R.30/98 – Contributi assistenziali</b>		165	€.45.000,00		€.35.068,85
FABRIANO		165	€.45.000,00		€.35.068,85
CERRETO D'ESI		22	€.5.924,24		€.5.283,84

**Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

GENGA		11	€4.613,00		€4.194,00
SASSOFERRATO		55	€11.741,42		€10.674,02
SERRA SAN QUIRICO		10	€5.287,86		€4.771,26

**Area immigrati**

Tipologia di servizio	Numero operatori impiegati	Numero utenti	Spesa sostenuta	Entrate - Rette	Entrate-cont.regionale
<b>Sportello informativo per immigrati</b>	n.2 operatori di sportello – 10h.sett. x 2				
<b>Accoglienza e mediazione linguistica</b>					
FABRIANO					
CERRETO D’ESI		79	€3.581,40		
GENGA		12	€2.350,00		
SASSOFERRATO		20	€4.684,00		
SERRA SAN QUIRICO		10	€5.612,92		€1.737,89

Personale impiegato per i servizi di educativa domiciliare/scolastica e assistenziale per disabili

N°46 educatori per un totale di 42.784,75 ore annue

Personale impiegato per il servizio di educativa domiciliare per i minori a rischio nei Comuni di Cerreto d’Esi, Genga, Sassoferrato e Serra San Quirico: N°9 educatori per 2.539 ore annue

Personale impiegato nel Comune di Fabriano per il servizio di educativa domiciliare per i minori a rischio: N°11 educatori

**Fondo unico anno 2007**

FABRIANO	€ 587.708,36
CERRETO D'ESI	€ 74.097,82
GENGA	€ 73.397,43
SASSOFERRATO	€ 183.007,20
SERRA SAN QUIRICO	€ 79.731,66

**Residenza polifunzionale per anziani – Ipab**

**Operatori impiegati – Dipendenti Ipab**

N° 7 OSS (1B2; 1B5;5B4) (tp)

N°1 Cuoca (B4) (tp)

N° 1 Segretaria (D4) (tp)

N° 1 Coordinatrice (C5) (tp)

**Operatori impiegati – Dipendenti coop.**

N°8 Oss (tp)

N°2 Aiuto cuoche (tp)

N°2 Ausiliari pulizie

N°1 Operatrice lavanderia (tp)

N°1 Ausiliari refettorio piano terra (tp)

N°1 Animatrice Centro Diurno 18h.sett.

**Personale Asur-Zona Territoriale 6**

N°2 Infermieri professionali

Nà2 Oss/Centro Diurno

Come si può notare dalle tavole riferite alla spesa per i diversi servizi, i Comuni dell’Ambito presentano una notevole varietà di interventi e spesso un servizio viene erogato solo da uno o due Comuni.

Considerando invece i pochi servizi che riguardano tutti o quasi tutti i Comuni, si sono evidenziati le dimensioni economiche su cui si potrebbe contare se si associasse la loro gestione; questo per individuare possibili economie gestionali derivanti da un accorpamento delle funzioni organizzazione-gestione e valutazione degli stessi.

In questo modo è emerso come nell’area anziani la dimensione del servizio associato di assistenza domiciliare sarebbe di circa 570.000 euro, e i Comuni più piccoli, con servizi intorno ai 20.000 euro, potrebbero contare su significative economie di scala sia nella fase di contrattazione sia nella fase di gestione e controllo.

Per il servizio di università per la terza età i valori sarebbero comunque piccoli, ma si potrebbero evitare le diseconomie di scala di servizi per poche migliaia di euro.

Nell’ambito dei minori un dato rilevante riguarda i nidi: se venissero gestiti in modo associato potrebbero contare su una massa critica di circa 1.550.000 euro, con probabili risparmi gestionali sia relativamente alla funzione direttiva sia rispetto alla gestione degli operatori e delle loro sostituzioni.

Queste riflessioni sono in una certa misura solamente teoriche, poiché a livello politico è stato chiarito che tutta una serie di servizi non saranno affidati al costituendo ente gestore; è comunque interessante notare che spazi per gestire con maggiori sinergie e minori diseconomie di scala alcuni servizi sociali esistono, e non è da escludere che nel tempo possa maturare la scelta di esplorarli.

## **2. Il contesto normativo di riferimento**

### **2.1 L’ente gestore unico nel Piano di Zona 2005-2007**

Nella presentazione del Piano di Zona 2005-2007 il potenziamento, all’interno di un quadro di politiche per lo sviluppo, di una “Pianificazione territoriale sociale” condivisa e compresa da tutti i soggetti in gioco è stato considerato dagli Amministratori come una delle più importanti sfide da cogliere nella programmazione sociale.

Conseguentemente il Piano di Zona 2005-2007 mirava “a conseguire una politica d’Ambito basata sulla rete sociale e sul decentramento delle funzioni e della gestione” individuando alcuni elementi programmatici di fondo:

- 1.** la promozione del Comitato dei Sindaci come luogo politico che, in una logica di sistema territoriale, agisca secondo i principi della solidarietà e della sussidiarietà, analizzando e sperimentando la fattibilità della gestione associata dei servizi sociali tra i Comuni dell’Ambito;
- 2.** la promozione della programmazione concertata dell’Ambito 10 per la realizzazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio;
- 3.** la gestione virtuosa delle risorse umane, economiche, strutturali, di mezzi e informative messe a disposizione dai singoli Comuni, e dalla struttura organizzativa dell’Ambito (Coordinatore e Ufficio di Staff, Ufficio di Piano, Tavoli tematici di concertazione, Tavoli tecnici di lavoro, Uffici di Promozione Sociale, ecc.);
- 4.** la predisposizione di un Bilancio Sociale d’Ambito;

5. la predisposizione di regolamenti unici di ambito per i servizi sociali a domanda e per i contributi economici ai singoli ed alle associazioni, prevedendo l'introduzione dell'ISEE nella definizione dei criteri di accesso ai servizi, nella tariffazione degli stessi e definendo per tutti i cittadini dell'Ambito parametri reddituali omogenei per il calcolo dell'ISEE;
6. la verifica dei regolamenti già esistenti.

Queste voci sono tutte importanti se riferite alla introduzione di un soggetto gestore unico, perché vanno nella duplice direzione di rinforzare il ruolo di pianificazione delle politiche sociali in capo agli Amministratori, necessario per una corretta gestione delle relazioni tra ruolo politico e ruolo gestionale, e di omogeneizzare nel tempo gli approcci degli enti locali rispetto all'accesso ai servizi sociali.

La verifica della possibilità di giungere ad una forma di gestione condivisa dai Comuni dell'Ambito si pone all'interno di questi scenario, in cui alcuni degli elementi più importanti per una condivisione effettiva delle politiche sociali in forma associata (regolamenti unici, ISEE omogenea, carta dei servizi, ecc.) sono già stati oggetto di condivisione da parte di tutti gli Amministratori, anche se a livello applicativo la situazione è ancora differenziata.

La gestione associata dei servizi veniva considerata, nell'ultimo Piano di Zona, un percorso avviato e da consolidare. Il dibattito verteva, già nel 2005, sulla gestione integrata dei servizi e sulla trasformazione degli Ambiti Territoriali Sociali in soggetti istituzionali: dopo una prima fase di analisi l'orientamento è caduto sulla possibilità di attivare un Consorzio per la programmazione e gestione dei servizi alla persona e alla comunità.

Nel Piano di Zona del 2005 le ragioni della scelta di modificare la forma di gestione erano che l'Ambito territoriale si era dimostrato debole nella propria ossatura strutturale per poter rispondere al meglio alle competenze affidategli.

Un semplice Accordo di Programma tra i Comuni aderenti all'associazione, infatti, è stato allora ritenuto non in grado di “dipanare le nebbie organizzative, professionali e gestionali propedeutiche a promuovere l'assetto riorganizzativo e l'integrazione intersettoriale dei servizi territoriali”.

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

L’analisi a suo tempo inserita nel Piano di Zona descriveva il territorio dell’Ambito 10 come composto da "soli" 5 Comuni e da una popolazione non estesa, ma da un territorio molto vasto che produce forti problematiche di comunicazione e viabilità. L’aspetto organizzativo veniva dichiarato fondamentale ed un assetto Consortile, “in una giusta miscelanea tra competenze di indirizzo politico e competenze di tipo tecnico gestionale”, si riteneva avrebbe potuto “dare risposte maggiormente coerenti ai bisogni comunitari e delle persone”.

Al momento della stesura del Piano di Zona 2005-2007 sembra fosse presente negli Amministratori un orientamento pronunciato verso una gestione pienamente associata dei servizi sociali, anche per poter contare su un maggior potere di contrattazione soprattutto con il settore sanitario, con cui da sempre esistono difficoltà di relazione. L’obiettivo primario veniva individuato nel “dare all’Ambito sociale la forza di poter dialogare *inter pares* con gli altri settori strategici nel processo di integrazione dei progetti, delle professionalità e delle risorse”.

Un Consorzio intercomunale per le politiche sociali e socio-sanitarie veniva considerato in grado di produrre “un maggior coordinamento e omogeneità agli interventi fino ad oggi gestiti singolarmente dai Comuni”, favorendo” una gestione unitaria e quindi integrata delle risorse e delle professionalità tra sociale e sanitario” e permettendo “una gestione comune dei servizi territoriali” ed un “più forte raccordo tra le politiche sociali e le politiche sanitarie, dell’istruzione, della formazione, del lavoro e della casa, evitando le frammentazioni delle competenze e incrementando la coniugazione di metodologie di intervento e la definizione di obiettivi e finalità comuni”.

Il Piano di Zona 2005-2007 contiene infine alcune indicazioni organizzative relative al Consorzio, forma giuridica che analizzeremo nello specifico più avanti.

### **2.2 Il Piano Sociale 2008-2010 della Regione Marche**

Nel Piano Sociale 2008-2010, la Regione Marche affronta compiutamente il tema delle funzioni programmatiche associate e delle modalità gestionali dei servizi sociali. Di seguito riportiamo alcuni stralci del documento, al fine di evidenziare alcuni elementi di indirizzo utili per la scelta riferita all’Ambito di Fabriano.

Un primo elemento messo in evidenza è stata la necessità di rafforzare il livello istituzionale dell’ambito territoriale sociale, partendo dalla considerazione che

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

l’Accordo di Programma si è rivelato insufficiente per dare stabilità ad un sistema in difficoltà a decidere a fronte di una complessità di passaggi intermedi raramente omogenei tra loro.

Per la Regione si pone l’urgenza di una maggiore celerità nei processi decisionali all’interno dell’Ambito Territoriale Sociale, per superare quegli elementi di debolezza caratterizzati dalla frammentazione degli interventi.

Questo comporta, tra le altre, l’esigenza di :

- valorizzare il ruolo politico e rappresentativo dei Comuni, senza confonderlo con quello gestionale;
- evitare di introdurre nel sistema il rischio di confusione tra i ruoli.

Con l’approvazione delle “Linee guida per la riorganizzazione istituzionale degli ambiti territoriali sociali” avvenuta con DGR 551/2006 la Regione ha inteso porre in luce l’opportunità di soluzioni che:

- tenessero conto dei processi avviati in diversi Ambiti territoriali sociali regionali;
- intervenissero per governare i processi complessivi in atto negli Ambiti, definendo elementi essenziali da garantire e suggerendo modalità efficaci e di semplice fattibilità previste dalla normativa vigente.

Dal punto di vista organizzativo, la Regione si è orientata a non vincolare l’esercizio in forma associata delle funzioni sociali unicamente alla creazione di ulteriori soggetti a ciò deputati (aziende speciali o altro). Volontà della Regione non era quella di preconstituire forme istituzionali decise dal livello centrale, ma di offrire un contributo alle autonomie locali affinché le stesse fossero sollecitate a modificare l’assetto istituzionale all’interno di alcune indicazioni di carattere strategico, frutto delle concertazioni attivate negli anni in sede di sperimentazione dei Piani di ambito sociale.

La prospettiva di fondo che la Regione ha inteso sostenere è quella dello sviluppo della “governance” delle politiche sociali fondata sul coinvolgimento degli attori sociali nei processi decisionali attraverso grossi investimenti nella partecipazione della società civile.

Per la Regione Marche si tratta, quindi, di evitare in ogni modo l’introduzione di condizioni di mercato nella produzione dei beni e servizi sociali, realizzata nell’ambito della commercializzazione, normalmente associata alla riduzione delle funzioni pubbliche di erogazione e gestione diretta a favore di soggetti privati. L’orientamento

deve invece essere quello di favorire lo sviluppo di politiche pubbliche capaci di aprirsi ad una pluralità di organizzazioni e attori, pubblici e privati, con la diffusione di stili negoziali delle azioni pubbliche e di strutture di tipo partnerariale.

All'interno di tale strategia, che affida all'Ente locale il governo del sistema, gli strumenti giuridici previsti dalla normativa esistente, il “Testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali d.lgs. 267/2000”, il Piano Sociale Regionale tratta i possibili strumenti di gestione suddividendo opportunamente l'aspetto della programmazione e l'aspetto della gestione associata.

### **2.3 Rafforzamento istituzionale a livello di programmazione nel PSR**

Di seguito riportiamo le indicazioni contenute nel PSR delle Marche, relativamente alle modalità organizzative per la gestione associata di funzioni di programmazione sociale, sviluppando per ogni forma di gestione trattata dal Piano alcune considerazioni relative alla situazione dell'Ambito di Fabriano così come emersa dallo Studio di fattibilità.

- L'Accordo di Programma (art. 34): “è lo strumento utilizzato dagli ambiti a tutt'oggi per approvare il Piano di Ambito e definirne le modalità attuative. Si tratta di uno strumento che si intende superare, dati i limiti di operatività manifestati in questi anni di sperimentazione. In base alla normativa, comunque, l'Accordo di Programma è utilizzabile per la definizione ed attuazione di opere, interventi o programmi di intervento che per la loro completa realizzazione richiedono l'azione integrata e coordinata di più enti, si può realizzare un accordo di programma per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. E' evidente che questa modalità non porta alla creazione di un soggetto giuridicamente autonomo”.

L'utilizzo dell'Accordo di Programma ha evidenziato notevoli limiti operativi relativamente alla capacità di questo strumento di dare immediata ed effettiva realizzazione a quanto programmato in sede politica; questo però appare più un limite che dipende dall'utilizzo che di questo strumento si è fatto che non un limite dello strumento stesso. Inteso come atto politico formale di condivisione di un documento programmatico concertato da diverse Amministrazioni, il Piano di Zona, l'Accordo di Programma rappresenta ancora un passaggio importante nella pianificazione di servizi associati: certo non è possibile far discendere da questo atto conseguenze operativo-gestionali senza mettere in campo strumenti giuridici ulteriori, come la delega gestionale ad un ente locale, il comune capofila, o alla Comunità Montana.

## Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”

Per la gestione associata di funzioni esistono altre, più strutturate, modalità gestionali, ma probabilmente il problema più complesso, almeno a livello di politiche sociali, non riguarda tanto la fase di esercizio della funzione programmatica, quanto quella di gestione dei servizi, che non può essere affrontata unicamente ricorrendo all’Accordo di Programma.

- Le Unioni dei Comuni (art 32): “sono enti locali costituiti da due o più comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Si tratta di una forma particolarmente significativa per il sistema dell’ambito perché garantisce il governo al Comitato dei Sindaci e una organizzazione interna particolarmente unitaria e coordinata per quanto riguarda le funzioni (all’interno delle Unioni dei Comuni inseriamo anche le Comunità Montane – art. 27 – che sono considerate esse stesse, dalla norma, delle Unioni dei Comuni)”.

L’Unione dei Comuni rappresenta una forma di gestione interessante per la gestione di “funzioni associate”. In termini teorici è un ente locale, cui vengono applicate, per quanto compatibili, le norme dell’ordinamento dei Comuni. E’ costituita da due o più Comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di “funzioni” di loro competenza. Ricorrere a questa modalità organizzativa comporta un forte orientamento alla integrazione, poiché relativamente alle funzioni associate viene meno il permanere di funzioni in capo al singolo ente locale.

Va notato che tra i Comuni dell’Ambito di Fabriano questa volontà politica non sembra esserci, e si è anzi evidenziata una certa tendenza a voler mantenere viva una forte distinzione tra i diversi enti locali.

L’Unione ha potestà regolamentare:

- per la disciplina della propria organizzazione
- per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate
- per i rapporti anche finanziari con i Comuni

L’Unione dei Comuni appare una forma di gestione interessante per diversi motivi:

- è una forma associativa molto stabile e strutturata
- sviluppa una forte integrazione istituzionale ed organizzativa
- consente il conferimento agli organi associati non solo della delega alla gestione dei servizi, ma soprattutto delle funzioni spettanti ai singoli Consigli, Giunte comunali e Sindaci
- rende più agevole ampliare i bacini di utenza

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

- consente lo sviluppo di servizi anche nei Comuni piccoli
- può ottimizzare le risorse economico-finanziarie, umane e strumentali in una logica di sviluppo di sinergie e di economie dimensionali
- favorisce la promozione dello sviluppo integrato e della crescita socio-economica del territorio.

Gli aspetti critici di questa forma di gestione sono per lo più riconducibili al fatto che si tratta di una soluzione per gestire in forma associata non servizi, ma “funzioni”:

- ripropone le possibili lentezze decisionali di un ente locale
- comporta passaggi decisionali di secondo livello, con tempi più “politici” che “gestionali”
- non risolve, ma amplifica, il rischio di egemonia dei Comuni più grandi
- può far nascere difficoltà in sede di definizione delle linee di indirizzo

Per quanto riguarda le Comunità Montane, di cui all’art. 27 del PSR, queste consistono in un ente locale che ha tra le proprie competenze l’esercizio associato delle funzioni comunali. L’affidamento alla Comunità Montana della gestione dei servizi sociali è piuttosto frequente nelle situazioni di comuni di piccole o piccolissime dimensioni, non in grado di erogare servizi sociali in forma diretta o mediata.

I possibili vantaggi di una gestione associata attraverso la delega alla Comunità Montana, da un punto di vista teorico, sono:

- la realizzazione di economie di scala
- la risposta più completa ai bisogni della collettività
- la possibilità anche per i Comuni di piccole o piccolissime dimensioni di offrire servizi sociali
- la possibilità di far valere un maggiore peso contrattuale nella integrazione socio-sanitaria
- la possibilità di investire risorse professionali ed economiche per la valutazione dei servizi erogati

Per contro gli elementi di criticità sono:

- un forte rischio di politicizzazione delle decisioni gestionali

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

- il possibile ridimensionamento o addirittura la perdita di potere decisionale da parte dei Comuni, specie i più piccoli
- una possibile duplicazione di funzioni con il comune capofila
- una possibile indeterminatezza delle funzioni e del posizionamento dell’Ufficio di Piano, spesso coincidente con organismi della Comunità Montana.

Relativamente alla gestione affidata alla Comunità Montana, è facile per i Comuni dell’Ambito di Fabriano decidere se sia una opzione percorribile o meno, poiché in questi mesi sta concludendosi una esperienza di affidamento di un servizio minori a questo ente, e se ne conoscono quindi tutti i vantaggi e i limiti.

- La “Convenzione intercomunale”: accanto a questi strumenti a disposizione degli enti locali, che costituiscono modalità conosciute e già utilizzate per mettere in rete in maniera stabile sia le funzioni che la gestione dei servizi, si indica anche lo strumento della “Convenzione intercomunale” con la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti ai quali affidare l’esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all’accordo (art. 30, comma 4).

L’Art. 15 Legge 241/90 dispone che “... le Amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune” applicando in quanto possibile:

- la forma scritta
- la normativa del codice civile

Il giudice amministrativo ha giurisdizione per le controversie relative a questi atti, peraltro soggetti agli usuali controlli amministrativi.

La convenzione è un accordo organizzativo con cui i Comuni possono liberamente decidere di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi ed è spesso utilizzata per la gestione associata di servizi sociali; con convenzione si può prevedere la delega gestionale ad un ente, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti, e la convenzione può prevedere la costituzione di un ufficio comune con personale distaccato, al fine di gestire i servizi delegati, come nel caso dell’Ufficio di Piano.

Il problema, presente anche nell’Ambito di Fabriano, è che questo ufficio non ha personalità giuridica, e questo è il più grande limite di questa modalità gestionale. La mancanza della personalità giuridica in capo all’Ufficio di Piano è il motivo per cui si deve passare dal Comune di Fabriano per le delibere e la gestione dei finanziamenti.

Gli aspetti positivi della convenzione tra Comuni riguardano l'estrema semplicità, il costo molto limitato e la duttilità dello strumento.

I limiti, invece, riguardano:

- il peso organizzativo che carica su uno dei Comuni
- le difficoltà nel definire i costi organizzativi per la gestione dei servizi associati
- la possibile egemonia dei Comuni più grandi con maggiore peso contrattuale
- la possibile conflittualità sulla definizione delle linee di indirizzo e sulla gestione del servizio
- il basso livello di stabilità dell'accordo
- il possibile ingenerarsi di timori per la gestione non equa dei servizi

#### **2.4 Rafforzamento istituzionale a livello di gestione associata dei servizi:**

Il Consorzio e l'Azienda Speciale Consortile (art. 31 PSR): si tratta di una forma giuridica prevista non solo per la gestione associata di uno o più servizi, ma anche per l'esercizio associato delle funzioni. Sono dotati di personalità giuridica e di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e statutaria. I consorzi possono anche assumere la forma di aziende speciali consortili. Ovviamente non è compreso, in questo modello, il Consorzio avente rilevanza economica e imprenditoriale.

L'Azienda Speciale, denominata consortile se tra più Comuni, è un ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale. Può essere utilizzata per la gestione anche di servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale.

L'ordinamento ed il funzionamento dell'Azienda Speciale sono disciplinati da un proprio Statuto e da propri regolamenti.

L'Ente locale dà gli indirizzi, svolge le verifiche sui risultati di gestione, vigila e approva gli atti fondamentali.

L'Azienda Speciale ha proprie forme di verifica della gestione; lo Statuto deve prevedere un apposito organo di revisione, che non è lo stesso dell'ente locale.

L'ente locale proprietario, o gli enti locali soci, approvano:

- ▶ il Piano-programma comprendente un Contratto di Servizio che disciplina i rapporti tra la Azienda ed il Comune o i Comuni
- ▶ il Bilancio economico di previsione annuale
- ▶ il Bilancio economico di previsione pluriennale
- ▶ il Conto Consuntivo

► il Bilancio di esercizio

L’Azienda Consortile adotta, con qualche specificità, un sistema di contabilità di tipo privatistico (sistema del reddito).

Anche per la selezione del personale l’Azienda può ricorrere alla selezione ed assunzione di tipo privatistico, senza concorso.

- L’azienda pubblica di Servizi alla Persona (art. 8 legge Regione Marche 5/2008): si tratta di un organismo dotato di personalità giuridica di diritto pubblico senza fini di lucro dotato di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria. Svolgono la loro attività nell’ottica di una organizzazione a rete dei servizi.

## **2.5 La normativa relativa alle Ipab**

La situazione della Ipab di Fabriano va inquadrato nella logica regionale complessiva relativa alla ridefinizione di questi enti.

Nel Piano Sociale Regionale la materia delle IPAB viene trattata al fine di inserire le stesse nella rete dei servizi territoriali.

In particolare il Piano rileva come in sede di valutazione dei primi Piani di Ambito Sociale, predisposti e presentati in Regione nell’anno 2003, si fosse evidenziato in maniera particolare lo scarso coinvolgimento delle IPAB nella fase di consultazione, concertazione e co-progettazione, a testimonianza di una “ingiustificabile sottovalutazione del ruolo che queste avrebbero invece dovuto assumere per la costruzione di un vero sistema di welfare locale”.

Il Piano richiama inoltre il fatto che la legge 328/2000, all’art. 10, rileva che le IPAB che operano in campo sociale sono inserite a tutti gli effetti nel sistema integrato di interventi e servizi sociali, e che nel rispetto degli Statuti e dei patrimoni, la sua figura giuridica viene trasformata in soggetto più snello e moderno, di tipo aziendale, che si struttura come un’azienda pubblica, mutuando dal privato gli aspetti di minor burocrazia: la direzione, il controllo di gestione, il bilancio economico patrimoniale.

Secondo tale prospettiva è stata approvata la l.r. 5/2008 “Riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina della aziende pubbliche di servizi alla persona” che integra questi importanti organismi di gestione dei servizi all’interno del sistema di interventi e servizi sociali anche in termini di partecipazione.

La riforma del sistema delle IPAB è finalizzata a portare, nel caso delle IPAB di adeguate dimensioni, alla creazione di Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, importante strumento di gestione integrata dei servizi, possibilità esclusa per l’Ipab di Fabriano per la mancanza di uno dei requisiti dimensionali richiesti, il patrimonio.

Considerando la normativa regionale, che impedisce all’Ipab di Fabriano di convertirsi in una A.P.S.P., e considerando la esigenza che tale struttura mantenga in futuro la sua funzione all’interno della rete dei servizi territoriali, rimane come unica scelta il suo inglobamento in una struttura organizzativa diversa, che sia strutturata a livello di Ambito.

## **2.6 Questioni legate ai processi di assetto organizzativo**

La riorganizzazione complessiva dell’offerta dei servizi ha visto la Regione Marche impegnata in questi anni soprattutto sul versante del sistema residenziale sociale e socio-sanitario a seguito dell’approvazione della l.r. 20/2002 e del relativo regolamento. Questo ha portato a ridefinire i profili assistenziali dei servizi territoriali più importanti, a cominciare dal sistema residenziale fino al sistema delle cure domiciliari.

E’ opinione della Regione che sia necessario, all’interno del processo di ridefinizione della rete dei servizi sociali, costruire un sistema tariffario omogeneo a livello regionale riguardante tutte le strutture e i servizi residenziali e territoriali per situazioni di assistenza stabile, che indichi l’articolazione dei costi, la suddivisione degli stessi tra componente sanitaria (SSR) e cittadini (o enti locali), l’armonizzazione dei criteri di accesso, attraverso l’utilizzo dello strumento dell’ISEE, e la definizione di soglie di accesso che tengano conto delle diversità territoriali, ma anche della necessità di garantire pari condizioni a tutti i cittadini marchigiani.

Questi orientamenti assumono particolare rilevanza nella introduzione di un soggetto gestire unico, che necessita di livelli di partecipazione alla spesa e di accesso il più omogenei possibile tra i Comuni dell’Ambito.

## **3. I possibili modelli organizzativi**

I provvedimenti regionali in materia di forme di gestione, sopra illustrati, trattano alcuni modelli che più frequentemente sono studiati relativamente alla gestione associata dei

servizi sociali. Di seguito approfondiremo, pur in modo schematico e sintetico, le possibili forme organizzative, per dar conto delle ragioni che inducono a ritenerne una preferibile rispetto alle altre relativamente all’Ambito di Fabriano.

In estrema sintesi le possibili modalità organizzative si dividono in due tipi, leggere o strutturate, e a loro volta queste si distinguono in forme organizzative per la gestione di funzioni o di servizi.

### **3.1 Le modalità organizzative “leggere”**

Le forme organizzative cosiddette leggere consistono nella delega della gestione dei servizi associati ad un soggetto terzo e la convenzione tra comuni.

La delega è stata una esperienza molto seguita in passato in diverse Regioni, in cui alle Aziende Sanitarie sono stati delegati alcuni servizi sociali a forte necessità di integrazione. Questa esperienza è stata giudicata negativamente in tutte le Regioni che l’hanno adottata, tranne la Regione Veneto che continua con un regime in cui i servizi sociali sono affidati con delega alla Azienda Sanitaria. Le motivazioni che hanno indotto gran parte dei Comuni a ritirare le deleghe, e il tipo di relazione che lega i Comuni del fabrianese alla Azienda Sanitaria, sconsigliano il ricorso a questa modalità di gestione anche solo per alcuni servizi a rilevante integrazione.

La convenzione tra comuni, come abbiamo visto, è una seconda modalità gestionale leggera cui si può ricorrere. Con questo strumento si possono regolare le relazioni tra i Comuni associati molto liberamente: di norma esiste una delega ad uno dei Comuni, solitamente il comune più grande, per diventare il comune capofila e gestire i servizi associati, organizzandoli direttamente o ripartendo i finanziamenti per la loro gestione tra i Comuni del territorio.

Abbiamo visto più sopra che la gestione associata tramite convenzione presenta vantaggi in termini di economicità di funzionamento, soprattutto per i Comuni che non sono capofila.

Di seguito approfondiamo l’aspetto delle criticità relative a questa forma di gestione, soprattutto relative alla sostenibilità nel medio-lungo periodo della gestione associata.

Un primo problema riguarda il comune capofila, che deve gestire i servizi associati con proprio personale e che vede transitare nel proprio bilancio i fondi per la gestione associata. Il problema non si pone fino a che si tratta di pochi servizi, oppure fino a

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

quando l'attività sociale viene di fatto gestita solo sulla carta a livello integrato, ma in realtà i Comuni erogano ognuno direttamente ed autonomamente i servizi sociali. In questo caso l'impegno del Comune capofila è essenzialmente quello di ripartire tra gli altri Comuni dell'Ambito le risorse che gli vengono erogate per la gestione associata dei servizi, provvedendo poi, solo per la piccola quota di prestazioni da erogare in forma effettivamente associata, ad esternalizzare i servizi tramite procedure di evidenza pubblica.

Al crescere del numero e della complessità dei servizi da erogare in forma effettivamente associata, invece, il peso amministrativo può finire per creare difficoltà al Comune capofila, che deve impiegare tempo e risorse professionali per garantire i servizi associati, rischiando di impegnare la propria struttura organizzativa, senza poterla adeguatamente integrare a causa dei vincoli del patto di stabilità

E' questa una delle ragioni per cui molto frequentemente i Comuni capofila tendono a rinunciare alla delega per la gestione associata dei servizi.

Si potrebbe ovviare a questo problema delegando la gestione associata ad un Comune dell'Ambito che sia sotto soglia per l'applicazione del patto di stabilità, ma è evidente che questo comporterebbe la necessità di supportare la sua struttura organizzativa con risorse comuni, di fatto annullando gli effetti di risparmio che questa modalità organizzativa consente.

Indipendentemente da questo problema, posto che il comune di Fabriano sia comunque disponibile a continuare a sopportare il carico organizzativo che la gestione associata comporta, è comunque opportuno fare una considerazione generale, e cioè che la convenzione tra Comuni per la gestione associata dei servizi è la forma di gestione che già oggi viene utilizzata nell'Ambito di Fabriano per erogare i pochi servizi centralizzati. Già ora l'Ufficio di Piano svolge la funzione di coordinamento ed il Comune capofila gestisce dal punto di vista amministrativo i fondi. Volendo considerare quale sia l'esito di questa impostazione non possiamo che rilevare come questa modalità organizzativa non abbia consentito il perseguimento di sensibili economie di scala o di sinergie, il raggiungimento di soglie dimensionali adeguate, la centralizzazione di funzioni di supporto: ogni Comune ha continuato a gestire la gran parte del sociale in modo autonomo, e sono ben pochi i servizi effettivamente gestiti in forma associata.

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

Questa constatazione non deve stupire, poiché sia la teoria che l’esperienza insegnano che la convenzione è una forma di gestione molto debole, non in grado di incidere in modo significativo sulla gestione di Ambito del sociale, e soprattutto poco funzionale al raggiungimento di una maggiore integrazione dei servizi.

Volendo sintetizzare, perseguire questa forma di gestione significa dunque:

- adottare una forma di gestione sicuramente poco costosa
- adottare un approccio molto leggero in termini organizzativi
- assicurare a tutti i Comuni una completa discrezionalità nella gestione del sociale
- accettare lo stato dei fatti nelle politiche sociali di Ambito
- rinunciare ad una effettiva integrazione delle politiche sociali sul territorio dell’Ambito
- mantenere le attuali relazioni con gli altri enti istituzionali, prima fra tutti l’Azienda Sanitaria.

### **3.2 Le modalità organizzative “strutturate”**

Come abbiamo visto commentando il Piano Sociale Regionale, le forme di gestione strutturate si possono distinguere in due categorie: quelle finalizzate anche alla gestione di funzioni associate e quelle destinate alla sola gestione di servizi associati.

La scelta tra le due dipende, essenzialmente, dalla decisione di inglobare la funzione di programmazione nel soggetto gestore oppure di tenere distinta la funzione di programmazione da quella di gestione.

Nel primo caso sarebbe necessario ricorrere alla Unione di Comuni, unica modalità gestionale che consentirebbe di integrare la funzione di programmazione associata con quella di gestione. L’Unione, avendo personalità giuridica propria, potrebbe gestire i servizi associati, e divenendo un ente unico per la gestione associata delle funzioni sociali dei Comuni potrebbe anche procedere ad una programmazione integrata delle politiche sociali. Il problema è che in questo caso i Comuni dovrebbero delegare in toto il sociale all’Unione, perdendo ogni competenza specifica individuale relativamente alla gestione dei servizi sociali territoriali: come abbiamo detto sopra, una impostazione di

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

questo tipo appare assai lontana dall'orientamento politico manifestato dai sindaci dell'Ambito di Fabriano.

Per la gestione integrata dei servizi, invece, le forme giuridiche sono, in linea teorica, tre:

- la azienda speciale consortile
- il consorzio
- la fondazione

In realtà esiste un vincolo di legge per cui il Consorzio non è utilizzabile nell'Ambito di Fabriano: tra gli stessi comuni non può essere costituito più di un Consorzio, e questo vorrebbe dire che se si optasse per questa forma di gestione di dovrebbe far confluire il sociale all'interno di un Consorzio già esistente, soluzione che alcuni Amministratori hanno dichiarato essere inaccettabile.

Scartato il Consorzio le due forme possibili sono la Fondazione in partecipazione e l'Azienda speciale.

La Fondazione in partecipazione, o Fondazione di servizio, è una modalità organizzativa che non rientra tra le forme gestionali considerate dalla Regione Marche nel PSR; è in un istituto giuridico di diritto privato nato dalla prassi, considerato superamento e sintesi della fondazione classica e dell'associazione, del profit e del non profit.

Le fondazioni di partecipazione trovano legittimazione nella disciplina generale del Codice Civile, e si caratterizzano per l'interpretazione in senso innovativo ed estensivo delle regole di funzionamento stabilite dal Codice per il modello classico di fondazione, figura giuridica peraltro finalizzata ad uno scopo molto diverso dalla gestione di servizi sociali.

La fondazione di partecipazione è un istituto senza scopo di lucro, con patrimonio a struttura aperta, in cui istituzioni pubbliche e private possono partecipare, in una sorta di azionariato, apportando denaro, beni materiali, immateriali, professionalità o servizi

Nell'Ambito di Fabriano il ricorso alla Fondazione in partecipazione non sembra opportuno per due ordini di motivi, uno giuridico e l'altro organizzativo.

A livello giuridico appare almeno dubbia la possibilità di ricorrere a questa modalità organizzativa per la gestione dei servizi sociali associati del fabrianese; questi ultimi

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

riguardano una spesa complessiva di circa €7.000.000, di cui quasi €1.200.000 sono compartecipazioni al costo da parte degli utenti: si tratta, dunque, di servizi piuttosto consistenti in termini finanziari, gestiti per lo più attraverso affidamenti a soggetti terzi tramite gara d'appalto. Sembra indubbio che la loro caratterizzazione li faccia rientrare a pieno titolo tra i servizi aventi rilevanza economica, e il T.U. 267/2000, così come modificato dall'art. 14 del Decreto Legge 269/2003, non prevede la Fondazione tra le forme di gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Indipendentemente dalle perplessità di ordine giuridico relative alla utilizzabilità della Fondazione per la gestione di servizi sociali a rilevanza economica, che probabilmente spiega l'assenza di questa opzione tra quelle proposte dalla Regione Marche, rimane un problema organizzativo che sconsiglia il ricorso a questa forma di gestione.

La Fondazione assume significato organizzativo innanzitutto se esiste un soggetto in grado di capitalizzarla in modo significativo; questo potrebbe avvenire, ad esempio se sul territorio dell'Ambito esistesse una fondazione bancaria o un grande gruppo industriale disponibile a partecipare in modo significativo con propri fondi: non sembra che la attuale situazione economica di Fabriano consenta ciò.

Un secondo motivo per cui potrebbe essere utile la Fondazione, per quanto sostanzialmente priva di capitali da gestire, sarebbe la decisione di far aderire anche soggetti privati o del privato sociale, e questo è un elemento su cui è necessario riflettere. Gli enti pubblici, ed in modo particolare i Comuni dell'Ambito di Fabriano, sono fortemente preoccupati dal possibile crescere delle spese di gestione dei servizi sociali, e perseguono finalità sociali che tengono conto della esigenza di limitare al massimo il costo delle prestazioni; il privato sociale, per contro, in quanto soggetto erogatore, tende normalmente a perseguire una adeguata remunerazione del lavoro, finalizzata al miglioramento delle condizioni lavorative dei propri associati. E' evidente che queste posizioni dialettiche, se non potenzialmente conflittuali, trovano con difficoltà la via verso una univocità di intenti ed indirizzi, in che comporta che la contemporanea presenza, nell'organo di indirizzo di una Fondazione, sia dei Comuni che dei rappresentanti degli enti che erogano le prestazioni sociali, prime tra tutti le cooperative del territorio, potrebbe rendere molto difficile la mediazione sulle politiche sociali, e ancor più il controllo pubblico della Fondazione.

Per poter condividere la responsabilità della gestione associata dei servizi attraverso una Fondazione a partecipazione mista è necessaria la presenza di un privato sociale molto strutturato, solido economicamente, imprenditivo, scarsamente dipendente dal pubblico e fortemente orientato a reinvestire realmente le risorse acquisite nel sociale; nell’Ambito di Fabriano questi presupposti non sembrano presenti, il che renderebbe assai rischioso, e costoso in termini organizzativi, costituire una Fondazione di partecipazione, indipendentemente da ogni considerazione sulla legittimità giuridica di questo approccio e dall’approfondimento delle conseguenze in materia di affidamento “in house” dei servizi.

Approfondite, ed escluse, le forme di gestione che presentano vincoli o limiti tali da sconsigliarne la implementazione, procediamo ora a considerare nello specifico la modalità gestionale che questo Studio di Fattibilità indica come preferibile per l’Ambito di Fabriano.

#### **4. L’Azienda Speciale Consortile**

La costituzione delle Aziende di Servizi alla Persona è indicata dalla legge 328/00 come un elemento strategico per lo sviluppo dei servizi associati di Zona; gli obiettivi di servizio a cui l’Azienda sociale è preposta sono, invece, lasciati all’autonoma scelta politica e strategica degli Enti Locali presenti sui territori.

L’ Azienda Sociale di Ambito si costituisce quale unico soggetto giuridico, ed è portata ad assumere una funzione centrale nella rete dei Servizi Sociali di un territorio.

Questo elemento è evidentemente centrale nel dibattito relativo alla opportunità di costituire o meno un ente gestore per i servizi sociali integrati.

I fattori che suggeriscono la costituzione di un’Azienda unica ed integrata sono:

- la maggior dimensione organizzativa, economica e finanziaria, in grado di favorire la realizzazione di iniziative di sviluppo più coerenti con i bisogni sociali ed assistenziali del territorio;

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

- il fatto di poter mantenere il ruolo di coordinamento e controllo in capo ai Comuni, attraverso l’affidamento dei processi di pianificazione e programmazione degli interventi all’Ufficio di Piano;
- la maggior flessibilità nella gestione delle risorse impiegate, in grado di promuovere una maggiore efficacia ed efficienza, connessa ad un sistema azienda dinamico e reattivo;
- il maggior potere di negoziazione nei confronti della Azienda Sanitaria rispetto alla necessità di integrazione delle politiche sociali e sanitarie;
- il maggior potere contrattuale rispetto a fornitori esterni di servizi e beni;
- la possibilità di superare le carenze qualitative e quantitative di personale, dovute a figure professionali non presenti nei singoli Comuni;
- la maggiore capacità di mantenere ed accrescere nel tempo la qualità dei servizi e la loro coerenza con le dinamiche sociali del territorio, in una logica di cambiamento.

Il nodo critico, per contro, è costituito dal tipo di relazione che i Comuni vorranno instaurare con la nuova Azienda Sociale e dal grado di armonizzazione e di adeguamento degli obiettivi e delle volontà perseguito da parte degli Enti partecipanti.

Il sistema di governo del welfare locale scelto dagli Enti Locali, infatti, è fortemente in grado di far assumere grande valore alla costituzione di un’Azienda Sociale nell’ambito di un territorio, o al contrario di togliere a questa operazione ogni significato, con evidenti ripercussioni in termini di peso decisionale nelle scelte strategiche.

Ciò comporta per i Comuni la necessità di ben valutare il tipo di relazione che intendano mettere in atto con la costituenda Azienda nella nuova veste giuridica.

### **4.1 I vincoli dimensionali**

La scelta della forma giuridica del modello organizzativo e di gestione, degli organi di rappresentanza e delle modalità di controllo rappresentano un percorso che richiede una

serie di adattamenti successivi dei vari soggetti, Comuni ed altri Enti, per arrivare a definire e realizzare un sufficiente livello di aggregazione e di integrazione gestionale, uniforme nell’Ambito.

La costituzione di un’Azienda di Servizi deve necessariamente sottostare ad alcune regole organizzative e finanziarie relative al dimensionamento della stessa.

Le esperienze sino ad ora svolte hanno permesso di individuare due elementi di riferimento per il dimensionamento ottimale di una Azienda di Servizi Sociali: il bacino di utenza di competenza, che non dovrebbe essere inferiore ai 70.000 abitanti, ed il valore dei servizi erogati nell’anno, che dovrebbe collocarsi intorno ai 8 - 10 milioni di euro.

Considerando queste indicazioni è evidente che la Azienda Sociale dell’Ambito di Fabriano non raggiungerebbe le dimensioni ottimali, ma le dimensioni potenziali dell’Ambito sono tali da non scoraggiare il ricorso a questa modalità organizzativa, dato che numerose esperienze hanno dimostrato che una accorta gestione ed un attento dimensionamento interno della Azienda consentono una efficienza di esercizio anche con valori analoghi a quelli del fabrianese.

#### **4.2 Il Modello Organizzativo**

Il processo di costituzione di un’unica Azienda sociale in un Ambito può configurare in diversi modi le risorse umane, interne ed esterne, le risorse economiche e patrimoniali e le linee di servizio, così da poter dare origine a modelli organizzativi, giuridici ed economici tra loro sostanzialmente diversi: le scelte politiche operate dagli Enti Locali partecipanti, le norme in vigore, le condizioni e i vincoli operativi esistenti nei modelli di gestione preesistenti incidono fortemente sul modello organizzativo che si andrà a definire.

Questo comporta la responsabilità per gli Amministratori di seguire ogni fase del processo di costituzione della Azienda Sociale Consortile, per evidenziare le proprie esigenze, perplessità, richieste, al fine di costituire un soggetto gestore in cui tutti si sentano primamente rappresentati.

Con le dimensioni dell’Ambito di Fabriano, così come emerse dal presente studio di fattibilità, la scelta consigliabile è quella di conformare una Azienda sociale in cui si concentrino e si integrino, se non tutte, gran parte delle le attività e delle linee di

assistenza dei Servizi Sociali dei cinque Comuni, anche per approssimazioni successive nel tempo. Va infatti considerato che ogni forma gestionale strutturata ha costi incomprimibili di coordinamento e gestione, che possono limitarsi al minimo solamente potendo contare su una mole di servizi da gestire il più ampia possibile.

I modelli organizzativi, e così le Aziende Sociali, devono essere pensati come scalabili e pianificabili nel tempo per approssimazioni successive, in funzione dei vincoli normativi e della loro evoluzione, dell’adattamento e della volontà degli Enti Locali a perseguire l’integrazione giuridica, programmatica ed economico patrimoniale e delle vischiosità che si possono manifestare, dovute a schemi di riferimento, modalità operative, luoghi di lavoro ed abitudini di servizio consolidate nel tempo.

Si consideri che nel caso di una “Azienda” che operi in una dimensione territoriale in cui sono presenti, nell’ambito dello stesso modello organizzativo e di gestione, più enti locali con proprie strutture e linee di servizio, diverse e differenziate nei criteri di mobilità e di flessibilità delle risorse impiegate, è scontata una certa resistenza al cambiamento da parte delle strutture in essere, con la conseguenza che il processo di normalizzazione e di adeguamento alla nuova forma giuridico organizzativa dovrà essere progressivo.

Considerando le resistenze al cambiamento di cui sopra, la struttura funzionale è opportuno sia configurabile in forma modulare, attraverso la identificazione e la definizione dei contenuti delle funzioni che la compongono; ciò consente e facilita la realizzazione dei modelli organizzativi per approssimazioni successive.

### **4.3 Il problema del controllo**

Gli elementi di criticità di una Azienda di proprietà di tutti i Comuni di un Ambito sono principalmente da ricercare nelle modalità di controllo ed indirizzo.

L’introduzione di un ente gestore unico pone sempre problemi di controllo, poiché le diverse dimensioni degli enti locali, e i diversi orientamenti nell’affidamento dei servizi, comportano la necessità di prevedere livelli di rappresentanza diversificati. Dal punto di vista tecnico sono possibili modelli, diversi tra di loro ma ugualmente validi: la scelta sul tipo di rappresentanza all’interno dell’ente gestore è una competenza essenzialmente politica.

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

La definizione dei modelli di rappresentatività dipende da scelte che riguardano la capitalizzazione dell'azienda e i livelli di solidarietà tra i Comuni associati nella gestione dei servizi, il livello di omogeneità negli orientamenti di politica sociale, ecc..

Strettamente connesso con il problema del controllo è l'aspetto dell'autonomia e responsabilità decisionale degli organi del consorzio/azienda, dall'Assemblea dei Sindaci all'Assemblea dell'Azienda, al CDA e al Direttore. Lo statuto può diversamente e validamente regolare le relazioni tra questi soggetti, a condizione che si sia raggiunto un accordo in materia di controllo a livello politico.

Le esplicite perplessità avanzate dagli Amministratori dell'Ambito di Fabriano sulla possibilità di poter indirizzare le politiche della Azienda Sociale di Ambito vengono evidentemente rinforzate dal fatto che Fabriano, da solo, è grande quanto gli altri Comuni messi insieme, e che la Ipab di Fabriano entrerebbe a far parte dell'Azienda, ampliando ulteriormente il peso specifico del Comune capofila.

Oltre a ciò la specificità del territorio dell'Ambito rende complesso trovare un equilibrio tra le diverse esigenze dei territori e tra le diverse politiche di intervento che li caratterizzano: i servizi dei Comuni hanno costi di intervento del tutto diversi tra loro, sia per effettive differenze nel servizio sia per le modalità gestionali adottate, e questo è un elemento che divide più che unire. Si aggiunga a ciò che nell'Ambito le politiche sociali non sono omogenee e che la quota di fondi destinata al welfare locale è particolarmente differenziata nei Comuni, coerentemente con livelli di risposta ai bisogni sociali molto diversi e con livelli di domanda di servizi altrettanto difforni.

In questa situazione, le risorse con cui verrebbe finanziata la Azienda non sembra possano essere raccolte in modo omogeneo nei diversi Comuni, o quantomeno non da subito.

Da queste considerazioni nasce la necessità di introdurre una modalità di differenziazione delle politiche sociali sui diversi territori, prevedendo livelli di discrezionalità operativa da parte dell'Azienda che possano rispondere alle diverse richieste e problematiche sociali.

Il problema per i Comuni del fabrianese non è solo come fare a controllare l'Azienda, o come indirizzarne le scelte gestionali, il problema è anche rendere coerente l'azione dell'Azienda con le politiche sociali storicamente presenti sul territorio, mantenendo un equilibrio tra quanto veniva chiesto dai cittadini, quanto veniva direttamente erogato

dai singoli Comuni e quanto verrà offerto dalla Azienda grazie ai contributi comunali. Va infatti considerato che una eccessiva accelerazione nel processo di sviluppo dei servizi sociali, indotta dalla introduzione della Azienda Sociale, potrebbe comportare difficoltà per i Comuni che tradizionalmente hanno investito meno risorse nel sociale.

#### **4.4 Il problema dei costi**

Un ente gestore integrato, comunque impostato ed organizzato, rende evidenti costi di struttura e di funzionamento che con altre modalità organizzative possono rimanere nascosti. L'aziendalizzazione dei servizi, infatti, comporta spesso la messa in luce di costi precedentemente coperti dall'ente delegato alla gestione dei servizi associati, nel caso dell'Ambito di Fabriano il Comune capofila, sia in termini di messa a disposizione di sedi, sia in termini di personale addetto al back office (amministrativi), sia in termini di tempi di programmazione ed indirizzo delle politiche.

A livello generale, dal punto di vista dei costi, orientarsi verso una aziendalizzazione dei servizi associati è un passaggio per molti aspetti positivo, poiché rende possibile nel medio-lungo periodo perseguire sinergie e raggiungere migliori soglie dimensionali per i servizi, è anche positivo perché consente un maggiore controllo della spesa sociale, con conseguenti vantaggi in termini di possibilità programmatiche. Questa decisione, tuttavia, non è opportuno sia presa con l'aspettativa di risparmi nel breve periodo, per due motivi: una qualsiasi modifica gestionale ha costi di transizione che impediscono immediati risparmi, ed ogni struttura organizzativa ha costi di start up che, per quanto limitati al massimo in sede progettuale, devono essere sostenuti nel primo periodo di attività.

L'unica condizione che potrebbe consentire ad una Azienda Sociale consortile del fabrianese di sviluppare da subito un risparmio operativo sarebbe la attuale presenza di importanti sacche di inefficienza produttiva, situazione che fortunatamente non è presente nell'Ambito di Fabriano.

#### **4.5 L’incrementalità nella messa a regime dell’Azienda Sociale**

L’introduzione di una Azienda Sociale di Ambito è un fatto in grado di modificare radicalmente le relazioni sociali di un territorio. Si modificano le relazioni tra i Comuni, che in quanto soci di una stessa struttura organizzativa si trovano a dover condividere interessi economici e compiti gestionali, si modificano le relazioni tra i singoli Comuni e il terzo settore, il cui ruolo è comunque modificato, si modificano i rapporti tra i cittadini e gli amministratori, non più chiamati a gestire direttamente i servizi sociali.

Spesso l’introduzione di una Azienda viene vista come un atto amministrativo, complesso e faticoso ma sostanzialmente diretto, in grado di introdurre un nuovo soggetto che gestirà alcuni servizi per conto del Comune, sollevandolo da alcune responsabilità gestionali e amministrative.

La realtà è normalmente diversa: è evidente che per la costituzione di una Azienda sia necessario un atto amministrativo, il che però non significa che il solo fatto di aver costituito l’Azienda consenta il passaggio diretto di tutti i servizi e una nuova programmazione sociale integrata. Le esperienze sino ad ora condotte ci dimostrano che spesso la costituzione di una Azienda Sociale di successo avviene per gradi successivi: parte con alcuni servizi per poi assumere nuove competenze, esplorare nuovi mercati, applicare approcci innovativi, sperimentare relazioni con sempre più soggetti, sino a modificare, talvolta, la propria forma giuridica.

Le criticità potenziali relative all’introduzione di un nuovo ente di gestione dei servizi sociali nell’Ambito di Fabriano portano a suggerire il ricorso ad un approccio incrementale, ad assumere una logica fortemente processuale, per sviluppare nel sistema di welfare locale cambiamenti effettivi ma gradualmente. Questo non significa, tuttavia, che gli Amministratori possano non avere sin da subito chiaro un obiettivo strategico da perseguire, o non debbano già prevedere come strutturare le relazioni tra la Azienda unica di servizi e il territorio: non necessariamente la creazione della Azienda dovrà coincidere con una trasmissione immediata di tutti i servizi territoriali, ma sicuramente è necessario poter contare su indicazioni ed elementi per poter delineare le prospettive di medio e lungo periodo.

E’ evidente come la logica incrementale, nell’ambito di Fabriano, debba fare i conti con il problema dimensionale della Azienda Sociale: abbiamo visto come sotto determinate

soglie non sia ragionevole costituire una Azienda Sociale, e questo comporta che, senza un preventivo accordo sulla volontà di affidare al nuovo soggetto gestore almeno alcuni servizi sarebbe senza significato fare questa scelta organizzativa. Questo significa che anche se sicuramente l'azienda non sarà chiamata sin da subito a fare tutto, nel tempo dovrà necessariamente ampliare la propria area di intervento.

Nel fabrianese ogni territorio ha una rete di servizi diversificata, con potenzialità diverse e storie diverse, è quindi opportuno assicurare ai diversi attori locali la possibilità di scegliere modalità organizzative differenziate. Prevedere un cambiamento graduale della rete dei servizi, lasciando i Comuni in grado di decidere come muoversi rispetto all'affidamento dei servizi alla Azienda Sociale significa consentire a tali enti, in regime transitorio di definire relazioni e accordi finalizzati ad una effettiva assunzione di logiche “aziendali”.

Ogni Comune del fabrianese ha un suo modello di servizi sociali, ha proprie relazioni con il non profit, ha appalti in essere con scadenze diverse, ha orientamenti politici differenziati rispetto alla gestione diretta o alla esternalizzazione dei servizi: in questo senso diviene importante evitare di prendere dimensioni di riferimento troppo rigide, lasciando invece un periodo di tempo per il raggiungimento delle dimensioni adeguate alla scelta istituzionale da assumere.

Nello stesso senso è opportuno definire alcuni elementi di sviluppo manageriale e degli operatori, dando tempo alle strutture di metabolizzarli, senza dunque richiedere effetti immediati che rischierebbero di essere unicamente di facciata, ma offrendo la necessaria formazione tecnica a chi gestisce strutture chiamate ad un rilevante cambiamento organizzativo.

La processualità nell'aziendalizzazione dei servizi sociali di un territorio deve accompagnarsi ad un secondo elemento di attenzione: incentrare tutta l'attenzione sul cambiamento istituzionale e sulle modalità di gestione dei servizi che ne seguiranno, rischia di distogliere l'attenzione dai processi di innovazione e cambiamento già presenti nei territori. L'Azienda Sociale dell'Ambito di Fabriano dovrà inserirsi nella rete di servizi sociali locale già in essere, trovando un proprio spazio e esprimendo capacità di innovazione e di presidio della qualità, senza però smantellare quanto è presente ed ha dato prova di funzionare efficacemente.

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

In questo senso una possibile strategia per la costituzione della Azienda Sociale dell’Ambito di Fabriano potrebbe essere prevedere una Struttura aziendale iniziale fortemente incentrata sul comune capofila, che presenta la più forte necessità di costituire un nuovo soggetto gestore, nella quale far confluire le attività dell’Ipab e della casa di riposo di Fabriano; a questa Azienda dovrebbero aderire tutti i Comuni dell’Ambito con quote azionarie molto piccole, al fine di condividere la proprietà della Azienda, senza per questo essere costretti ad un esborso economico significativo.

L’attività istruttoria compiuta con i Sindaci di tutti i Comuni ha messo in evidenza la difficoltà politica per gli Amministratori uscenti ad impegnare finanziariamente il proprio Comune con una adesione “pesante” al nuovo soggetto gestore: viene ritenuto opportuno, infatti, che questa scelta sia fatta dai nuovi Amministratori eletti.

L’idea della partecipazione con una quota poco più che simbolica presenta alcuni vantaggi:

- consente di indirizzare l’orientamento dei nuovi Amministratori, che appena eletti avranno certamente un periodo di disorientamento relativamente a scelte che oggi appaiono invece maggiormente sedimentate e condivise; essendo già soci i Comuni potranno liberamente, e rapidamente, decidere se investire nel loro soggetto gestore oppure se continuare con le attuali modalità gestionali, senza che questo comporti complesse procedure amministrative;
- consente, per i servizi effettivamente erogati in forma associata, di poter acquistare prestazioni dalla Azienda, cosa meno fattibile nel caso dei Comuni non soci per le regole dell’affidamento “in house”;
- consente una più semplice allocazione delle risorse regionali per i servizi associati.

Si tratta di vantaggi consistenti, a fronte di un impegno economico alla portata di ogni Comune dell’Ambito.

## **5. La Struttura Organizzativa della Azienda**

Gli Organi di Governo di una Azienda per la erogazione dei servizi sociali sono 4:

- l’Assemblea
- il Consiglio di Amministrazione

- il Direttore
- l'Organo di controllo

Relativamente ad ognuno di questi organi è opportuna una riflessione.

### **5.1 L'Assemblea**

L'Assemblea di una Azienda Sociale del'Ambito di Fabriano, con solo cinque soci, sarebbe in grado di svolgere le funzioni operative che le sono richieste senza incontrare alcun vincolo derivante dalla presenza di troppi soggetti decisorii. In una situazione come questa, con pochi soci anche se fortemente differenziati quanto a dimensioni, l'Assemblea sarebbe in grado di svolgere la funzione di effettivo organo di governo politico della Azienda, a condizione che le condizioni di fiducia reciproca tra i Comuni non rendano conflittuale la loro adesione all'ente gestore unico.

### **5.2 Il Consiglio di Amministrazione**

La introduzione di un organo rappresentativo cui affidare la definizione del mandato sociale dell'Azienda consente di prevedere un Consiglio di Amministrazione snello, composto da tecnici in grado di coadiuvare il Direttore nel compito di definire l'organizzazione complessiva dell'Azienda.

Nel Consiglio di Amministrazione è prassi che siano presenti alcuni rappresentanti politici dei Comuni del territorio, e nell'Ambito di Fabriano sarebbe importante che fossero rappresentati anche i Comuni di più piccole dimensioni; è importante notare, tuttavia, come il C.di A. non debba essere il luogo di definizione delle politiche sociali, e dunque non sia così importante una particolare attenzione nel "pesarne" le presenze da parte degli Amministratori.

Funzione del C.di A. è controllare che il mandato politico sia assolto, che le strategie aziendali non neghino i presupposti sociali definiti a livello politico, che l'Azienda operi in modo sano ed etico, che la gestione finanziaria sia corretta: in altri termini il Consiglio di Amministrazione viene ad assumere una funzione di indirizzo, controllo e valutazione interna sulle scelte gestionali del management.

Il C.di A. è poi chiamato a svolgere una funzione di interfaccia con il Consiglio di Rappresentanza, contribuendo a costruire, per poi sottoscrivere, il Contratto di Servizio, il documento di programmazione strategica che impegna l’Azienda a erogare una certa quantità di servizi e i Comuni a finanziarne le attività. La stesura di un Contratto di Servizio ragionevole, che tenga nella dovuta considerazione elementi di efficienza, sostenibilità ed efficacia dei servizi, rappresenta un atto della massima rilevanza per poter consentire un corretto funzionamento della Azienda e per garantire agli enti locali una effettiva capacità di indirizzo delle politiche sociali territoriali.

Una possibilità, talvolta utilizzata, è che un membro del Consiglio stesso sia di nomina provinciale, sia per la opportunità di prevedere servizi a carattere provinciale, sia per la possibilità di mediazione che tale livello istituzionale può giocare di fronte all’insorgere di frizioni e tensioni dovute a interessi territoriali.

### **5.3 Il Direttore**

Il management delle Aziende sociali possiede talvolta maggiore esperienza in ambito sociale che in ambito aziendale: in questo caso, invece, la richiesta dei Sindaci che la modalità gestionale sia efficiente e orientata alla ricerca di sinergie, le dimensioni finanziarie, le possibili difficoltà di relazione con le diverse Amministrazioni, la necessità di assumere una logica di sviluppo incrementale, comportano la necessità che questa figura sia scelta tra persone con competenze anche gestionali.

Per assicurare un significato al fatto di avere aziendalizzato i servizi sociali dell’Ambito, il Direttore dovrà essere messo nelle condizioni di svolgere il proprio lavoro in autonomia gestionale, rispondendo delle proprie scelte al Consiglio di Amministrazione, ma senza continue ingerenze da parte del livello politico.

Gli Amministratori saranno chiamati a decidere le strategie comuni all’Ambito, e a definire i servizi da affidare alla Azienda da parte del proprio Comune: fatto questo, e firmato il Contratto di Servizio, il Direttore dovrà poter decidere liberamente come agire per assicurare al territorio i servizi concordati nel miglior modo possibile.

Al management aziendale dovrà poi essere lasciata facoltà di innovazione nella impostazione dei servizi, per consentire la ricerca di nuovi approcci: sugli elementi di cambiamento e sui risultati ottenuti il management sarà chiamato a rispondere

direttamente al Consiglio di Amministrazione, ed alla Assemblea delle Azienda, secondo modalità di valutazione predefinite e concordate.

#### **5.4 L’organo di controllo**

Per le Aziende Sociali la normativa prevede un Collegio dei Revisori composto da tre professionisti.

Questa spesa, per quanto comprimibile, non è evitabile e rappresenta probabilmente l’elemento più gravoso in termini economici nella costituzione di un ente gestore autonomo.

#### **5.5 Le Unità di servizio**

In una qualunque Azienda Sociale costituita da più Comuni un elemento di valore è l’accorpamento di alcune funzioni precedentemente svolte dai singoli Comuni. L’Azienda Sociale dell’Ambito di Fabriano, come abbiamo visto, potrà incontrare da questo punto di vista resistenze maggiori di altre, ma l’analisi del contesto ha evidenziato che l'accorpamento di alcune funzioni di supporto per la gestione dei servizi sociali porterebbe certamente ad una riduzione delle diseconomie di scala, con conseguente contenimento del costo dei servizi.

Da questo punto di vista la gestione degli appalti per l’affidamento dei servizi a terzi dei servizi, l’ufficio legale, il servizio acquisti, il servizio amministrativo, la gestione del personale, i servizi generali, il servizio trasporti, e tutta una serie di servizi non direttamente rivolti all’utente possono rappresentare un punto di risparmio e di ricerca di maggiore qualità.

## **6. Fattori critici di successo e adempimenti per la costituzione**

### **6.1 I fattori critici di successo**

La progettazione, la valutazione, l’accettazione e la implementazione del modello di Azienda Sociale consortile attiva necessariamente un insieme di Fattori Critici di

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

Successo che è opportuno identificare preventivamente, in modo da pianificare le azioni necessarie alla loro regolamentazione e controllo.

I Fattori Critici di Successo (FCS) vanno interpretati e gestiti in forma positiva, quali stimolatori e propagatori delle azioni rivolte al successo della missione e come strumenti di autocontrollo delle decisioni.

Il grado di importanza che essi assumono è correlato al grado di gestibilità e di complessità delle azioni di innovazione e di cambiamento pianificate ed alle reazioni indotte sul sistema globale, interno ed esterno.

Sono i Fattori critici che condizionano la sopravvivenza del progetto e la sua implementazione: i principali FCS sono i seguenti.

- La condivisione e l'accettazione degli obiettivi, dell'architettura del modello di Azienda, delle modalità di gestione e di implementazione deve sussistere a tutti i livelli dell'Assemblea dei Sindaci e di Management, sia politico che di struttura, quale presupposto di fattibilità.
- La disponibilità di investimenti economici, in beni ed in prestazioni, adeguati alla dimensione degli interventi sociali. Sarebbe opportuno che gli stanziamenti fossero indicati nel Piano di Zona a medio termine e che venisse definita l'entità degli investimenti per lo start up dell'Azienda. Come abbiamo premesso non si tratta di stanziamenti rilevanti in assoluto, ma è opportuno che una entità certa di stanziamenti sia definita in tempo utile.
- Le relazioni con gli operatori devono avere l'avvallo delle organizzazioni sindacali, con particolare riferimento al fatto che l'azienda consortile, essendo un ente di diritto pubblico, potrà operare interventi di mobilità con gli Enti locali; un elemento su cui è necessario fare chiarezza è che nel caso in cui l'Azienda dovesse assumere nuovi operatori attraverso modalità tipiche del rapporto di diritto privato, la chiamata diretta, i nuovi assunti non potranno beneficiare delle garanzie dei colleghi che arrivano da pubbliche amministrazioni.
- La natura di un progetto di riorganizzazione dei servizi di questa portata può generare timori ed aspettative che devono essere gestiti nel continuo mediante una corretta gestione dei tempi di attuazione e di preventiva informazione di tutti gli attori sugli effetti delle azioni di cambiamento, in modo da prevenire negatività e disillusioni che si potrebbero propagare a tutti i livelli: in questo senso la

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

formazione agli operatori della Azienda è uno strumento efficace per favorire l'implementazione di nuovi approcci organizzativi.

- Innovazione e cambiamento possono indurre riserve concettuali non palesi sulle scelte di progetto, le quali favoriscono forme di resistenza e di contrasto latenti atte a generare criticità individuali e di gruppo; l'analisi dei comportamenti deve permettere di introdurre elementi correttivi al fine di motivare l'accettazione.
- La tendenza a conservare i ruoli acquisiti e la nicchia ambientale è nella natura umana, ma quando le strutture organizzative cambiano è fonte di criticità. Va prestata particolare attenzione alla definizione dei ruoli maggiormente coinvolti dalla modifica organizzativa derivante dalla introduzione della Azienda.
- La complessità del progetto richiede condivisione e partecipazione allargata, pur mantenendo la necessaria responsabilità decisionale in capo agli Amministratori: si consideri al riguardo la rilevanza di questa modifica organizzativa nelle relazioni di ogni Comune con i soggetti non profit del proprio territorio.

### **6.2 Adempimenti per la costituzione**

La costituzione di una Azienda Sociale consortile richiede l'adempimento di un insieme di atti formali e sostanziali, di cui sono essenziali:

- delibera di costituzione dell'Azienda sociale da parte dell'Assemblea dei Sindaci;
- delibera di partecipazione ed approvazione dello Statuto da parte dei singoli Consigli Comunali;
- delega da parte dei Consigli Comunali al Sindaco per lo svolgimento delle successive operazioni;
- nomina dei membri dell'Assemblea dell'Azienda;
- nomina del Consiglio d'Amministrazione e del Presidente;
- nomina del Direttore;
- Nomina dei membri il Collegio dei Revisori;
- Deposito e pubblicazione dell'atto costitutivo e dello Statuto;

- Richiesta della Partita Iva.

## **7. Il problema dell’IPAB di Fabriano**

L’IPAB di Fabriano, come premesso, non presenta ai sensi della legge regionale 5/2008 i requisiti per trasformarsi in Azienda Pubblica di Servizi alla Persona, il che rende necessario definire un suo inglobamento, ai sensi di quanto disposto dall’articolo 7 c. 2 della predetta legge, tra i servizi del Comune di Fabriano.

Stante la normativa della Regione Marche, nulla osta che l’IPAB venga a integrarsi con la rete dei servizi di una Azienda Sociale di cui facciano parte anche i Comuni dell’Ambito.

Questo orientamento sarebbe in linea con gli indirizzi complessivi della regione e dell’Ambito stesso relativamente alla gestione integrata dei servizi.

Dal punto di vista organizzativo, il fatto che l’IPAB non abbia un proprio capitale, se osta alla sua trasformazione in APSP, diminuisce invece grandemente i problemi per una sua integrazione in una Azienda Sociale di Ambito, poiché fa sì che l’IPAB non incida in alcun modo sui pesi delle capitalizzazioni, scongiurando così, almeno in parte, il rischio di una egemonia del comune capofila.

Gli organi previsti dalla legge regionale 5/08 per la gestione ed il controllo delle APSP, peraltro, sono analoghi a quelli ipotizzati per una Azienda Sociale consortile, ed anche le finalità appaiono analoghe, il che renderebbe l’inglobamento dell’IPAB di Fabriano nell’azienda di Ambito un atto del tutto in linea con gli indirizzi politici relativi ai servizi residenziali.

Dal punto di vista operativo l’operazione pone un problema di tempi, poiché almeno in linea teorica l’estinzione dell’IPAB dovrebbe avvenire al 31 dicembre 2008, mentre la costituzione del nuovo soggetto gestore di Ambito avverrà in un momento successivo.

Qualora la decisione politica sulla forma di gestione dovesse orientarsi verso forme leggere di gestione, come la convenzione, il problema IPAB potrebbe essere affrontato e risolto unicamente definendo una soluzione organizzativa che riguardi il solo Comune di Fabriano, senza alcun collegamento con gli altri Comuni dell’Ambito.

## **8. Il modello complessivo di welfare**

### **8.1 Aziendalizzazione e sviluppo del welfare locale**

La costituzione di una Azienda Sociale dell’ambito di Fabriano può rappresentare una efficace soluzione alla frammentazione attualmente presente nei servizi sociali, all’inserimento della Ipab di Fabriano nella rete dei servizi sociali di Ambito, al contenimento dei costi dei servizi, al rafforzamento delle possibilità di concertazione delle politiche sociali con altri enti ed organizzazioni.

Questo a due condizioni:

- il mantenimento di un forte controllo politico in fase di indirizzo delle scelte sociali, che non deve essere però inteso come controllo della operatività;
- la costituzione di una organizzazione che sia il più possibile vicina, nelle scelte operative, alle esigenze dei diversi territori.

Con tali premesse è ipotizzabile che la Azienda possa svolgere una funzione di promozione del sistema di welfare locale, che peraltro si trova di fronte ad una crisi territoriale molto grave.

Perché questo avvenga è necessario che l’Azienda nel tempo possa contare su una sufficiente entità e molteplicità di servizi affidati dai Comuni, e che le relazioni tra gli enti locali siano improntate a quel minimo di fiducia reciproca in grado di consentire un approccio almeno in parte solidaristico nelle politiche sociali integrate.

### **8.2 Azienda sociale e logica solidaristica**

Proprio quest’ultimo punto, il sistema di finanziamento, rappresenta un nodo essenziale da considerare riflettendo sugli effetti della introduzione di una Azienda Sociale in un territorio come il fabrianese. Un passaggio chiave nella decisione di introdurre un soggetto gestore dei servizi quale l’Azienda Sociale deve consistere nella scelta politica tra l’assunzione di una logica solidaristico-assicurativa tra i Comuni, tale da stemperare i rischi sociali su una platea più vasta di enti, o di una logica ripartitiva delle risorse, finalizzata a commisurare i servizi alle risorse impiegate da ogni ente locale.

La distinzione è netta. Con l’assunzione di una logica solidaristica i Comuni di un territorio, nell’impostare una gestione integrata dei servizi sociali, definiscono un livello di finanziamento delle politiche sociali e utilizzano i fondi disponibili per erogare i

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

servizi sociali complessivamente necessari: la quantità di servizi erogati dall'ente gestore ai singoli Comuni, in questo caso, viene poi commisurata al bisogno effettivo, non alla quota di finanziamento erogata. La solidarietà tra enti locali è una soluzione che favorisce i Comuni più deboli dal punto di vista delle politiche sociali, già utilizzata dai Comuni per affrontare alcune specifiche problematiche sociali, ma che nell'estendersi alle politiche sociali nel loro complesso incontra, come logico, non poche difficoltà.

Con la logica ripartitiva, più generalmente utilizzata, i Comuni finanziano invece i servizi che vengono erogati ai propri cittadini, commisurando direttamente finanziamento e richiesta di servizi. Questo approccio, evidentemente, è più favorevole ai Comuni più grandi e con maggiori disponibilità finanziarie per sostenere le politiche sociali.

E' evidente come l'assunzione di una logica solidaristica non possa significare una completa indipendenza tra finanziamenti e servizi ricevuti, la scommessa culturale non risiede nel gestire in modo del tutto scollegato i servizi rispetto a quanto ogni amministrazione investe nel soggetto gestore unico, quanto nell'orientare sempre di più le amministrazioni a ragionare in termini di integrazione del sociale, perseguendo una sostanziale omogeneità nelle politiche sociali di ogni ente locale, sia nel momento della imputazione dei costi sociali ai cittadini, sia nel momento della definizione della offerta e dei criteri di accesso.

Questa scelta di fondo ha ripercussioni immediate dal punto di vista gestionale. Una Azienda di servizi tenuta ad erogare prestazioni strettamente commisurate alle risorse direttamente profuse dai diversi Comuni non potrà sviluppare significative innovazioni in termini di ampliamento dei servizi o di investimenti per la prevenzione, poiché i soggetti proprietari chiederanno immediati riscontri tra gli investimenti fatti e quanto ottenuto in termini di servizi. Diversamente l'assunzione di una logica solidaristica metterà il soggetto gestore nelle condizioni di ripartire le risorse in modo ottimale, perseguendo una effettiva politica sociale, indipendentemente, in una certa misura, da quanto ogni Comune decida di investire nei servizi.

Ovviamente questa seconda impostazione comporta la necessità di definire con molta chiarezza le modalità di indirizzo e controllo del soggetto gestore da parte del livello politico, per evitare che le politiche sociali messe in atto assumano connotazioni

considerate inique dai diversi enti locali.

Il problema della esistenza di imputazioni per il sociale molto diverse tra i Comuni, come nel caso dell’Ambito di Fabriano, è assai serio indipendentemente dalla logica di ripartizione del rischio sociale assunta. Assumendo una logica strettamente ripartitiva, i Comuni, chiedendo al soggetto gestore servizi strettamente commisurati ai propri finanziamenti, verrebbero ad ampliare le differenze nel livello di servizi erogati nei diversi territori dell’Ambito, un risultato abbastanza incoerente con l’idea stessa di un soggetto erogatore unico. Viceversa, qualora i Comuni, permanendo queste differenze di investimento nel sociale, dovessero optare per la logica solidaristica, l’esistenza di forti differenze di finanziamento renderebbe nel medio periodo molto conflittuale la relazione tra gli enti locali, con evidenti ripercussioni sulla loro capacità di indirizzo e gestione delle politiche sociali e sulla stessa operatività del soggetto gestore.

Il finanziamento di una Azienda Sociale, del resto, avviene inevitabilmente, in tutto o in gran parte, attraverso la imputazione pro capite di costi sociali in capo ai cittadini: questo significa che in ogni Comune che partecipa alla gestione associata dei servizi una quota di spesa più o meno significativa dovrà essere investita per il funzionamento della rete di servizi sociali integrati, e differenze troppo marcate sulla quota pro capite destinata al sociale, e dunque al finanziamento della Azienda Sociale, potrebbero comportare evidenti tensioni tra gli enti proprietari.

## **9. Conclusioni**

In conclusione, la decisione di partecipare ad un soggetto gestore integrato è per i Comuni una scelta importante, che deve essere presa in ambito politico con la consapevolezza che gli equilibri sociali di ogni territorio muteranno considerevolmente. E’ anche un scelta che non è opportuno sia presa dai Comuni in solitudine, poiché le forze sociali presenti sul territorio potrebbero non cogliere il significato della operazione e osteggiarla, apertamente o non.

La costituzione di un ente gestore integrato, per quanto indirizzato ad assumere in modo incrementale responsabilità complessive nella gestione dei servizi sociali di Ambito, presenta problematiche tecniche complesse, risolvibili alla sola condizione che si possa

## **Progetto Speciale “Modelli gestionali e compliance di sistemi complessi”**

contare su decisioni politiche concertate, consapevoli e strategiche, pena la definizione di un modello organizzativo disfunzionale.

La costituzione di una Azienda Sociale consortile, che inglobi l'IPAB e la casa di riposo di Fabriano, appare la scelta organizzativa più opportuna; questo non significa che non esistano problemi o non possano nascere tra gli enti locali tensioni relativamente al potere di indirizzo e controllo ed al costo dei servizi. Queste, però potranno efficacemente essere affrontate e risolte attraverso una attenta definizione dello Statuto dell'Azienda, che tenda nel dovuto conto i vincoli dimensionali, la storia, le relazioni e le esigenze di tutti i Comuni dell'Ambito.