

L'irresistibile fascino delle organizzazioni ibride nel contesto pubblico

di Giovanni Fosti, Eleonora Perobelli, Raffaella Saporito*



Le crescenti richieste di integrazione di impatto sociale e rendimento finanziario nelle imprese¹, l'attenzione ai temi della sostenibilità ambientale e sociale nel settore privato, i Millennium Development Goals introdotti dalle Nazioni Unite sono solo alcuni dei motivi della popolarità del dibattito legato alle organizzazioni ibride.

Ma che cosa si intende per organizzazioni ibride? Si tratta di aziende capaci di tenere insieme logiche di funzionamento diverse²: da un lato, la ricerca dell'economicità secondo le regole del mercato; dall'altro, la creazione di valore per la collettività, rispondendo a bisogni sociali crescenti e perseguendo ciò che è stato magistralmente definito «the unorthodox combination of money and mission»³. Ma le aziende ibride non sono solo quelle del terzo settore. Anche le cosiddette «in-house» possono essere lette sotto questa lente. Questo ci aiuta a definirne meglio le sfide e le potenzialità.

IL CONTESTO PUBBLICO

Le organizzazioni ibride sono definite in almeno tre modi. In un primo caso, si tende a sovrapporre questo concetto con quello di impresa sociale⁴, ovvero soggetti privati che operano con una chiara missione sociale: una vista che include solo una parte delle tipologie di aziende diventate sempre più numerose in seguito all'esternalizzazione di molti servizi pubblici.

* **Giovanni Fosti** è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi. **Eleonora Perobelli** è Junior Lecturer di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi. **Raffaella Saporito** è Associate Professor of Practice di Government, Health and Not for Profit presso SDA Bocconi.

Un secondo modo, più ampio, di concepire la natura ibrida nella sfera pubblica guarda alla natura mista del capitale, come nelle forme di partnership istituzionali pubblico-privato⁵. Si tratta di modelli gestionali nati con l'intenzione di portare non solo le competenze e i capitali, ma anche i valori del privato – efficienza, *value for money*, velocità – in ambito pubblico, come accaduto nel settore delle public utilities o nelle sperimentazioni gestionali in sanità.

Esiste infine un terzo gruppo di organizzazioni ibride poco esplorato sotto questa lente, sebbene molto diffuso nella pratica, e legato alla pluralità di soggetti di completa proprietà pubblica che operano però con regole miste, al confine tra pubblico e privato. È questo il caso di quelle aziende pubbliche che sul piano istituzionale prendono la forma di enti pubblici economici, aziende consorziali, ma anche Spa, e che costituiscono larga parte del mondo dei servizi pubblici locali (trasporti, servizi di raccolta dei rifiuti, servizi idrici ecc.). La natura ibrida di questo terzo gruppo di aziende risiede nella compresenza di logiche tipiche del privato (contratto di lavoro dei dipendenti, sistemi di rilevazione contabile e regole di bilancio) con quelle tipiche del pubblico (acquisti soggetti al codice degli appalti, obbligo di evidenza pubblica per le procedure di assunzione, controllo analogo).

La scelta di quest'ultima forma di gestione ha caratterizzato gran parte dei processi di esternalizzazione che hanno preso avvio dagli anni Novanta del secolo scorso con l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse, anche su scala sovra-comunale. Nei casi più controversi, la scelta di spostare pezzi di produzione fuori dal perimetro della pubblica amministrazione tradizionale era finalizzato a allentare alcuni vincoli tipici della forma pubblica (per esempio le procedure di acquisto a evidenza pubblica, i limiti assunzionali, le rigidità del contratto di lavoro pubblico), con evidenti criticità sul piano della concorrenza, oltre che di «dumping» amministrativo. Per questa ragione, la normativa è intervenuta a contenimento di questo fenomeno (prima con il cosiddetto decreto Bersani-Visco del 2006, poi con la riforma Madia del 2016)⁶, di fatto obbligando queste aziende a scegliere se posizionarsi sul mercato o più nettamente nel perimetro pubblico abbracciandone tutti i vincoli, pur mantenendo forme di gestione di stampo privatistico.

Ma quali esiti si sono riscontrati nella pratica? È ancora vantaggioso per il sistema pubblico fare ricorso a queste forme ibride di gestione?

Per rispondere a queste domande verrà illustrato il caso di Amos, azienda nata come sperimentazione gestionale in sanità con forma societaria di Spa per rendere più flessibili i processi di gestione e divenuta oggi società consortile a responsabilità limitata a totale par-

tecipazione pubblica, partner strategico delle aziende sanitarie del sud Piemonte. In particolare, il contributo si propone di approfondire:

- i fattori che hanno portato alla nascita di Amos;
- i fattori che hanno portato al cambiamento strategico attraversato dall'azienda;
- le azioni intraprese per combinare con successo la logica commerciale e quella sociale, anche attraverso il racconto dei risultati di performance registrati in seguito al riposizionamento strategico.

Infine, verrà dato spazio ai vantaggi e alle criticità che l'azienda identifica rispetto alla propria natura ibrida in ambito pubblico.

Gli esiti del caso studio sono alla base di una proposta di sistematizzazione dei vantaggi di essere organizzazioni ibride nel pubblico, delle sfide che ne derivano, delle possibili modalità per superare queste ultime e dei modi per ripensare il ruolo che tali forme di gestione possono giocare nel sistema pubblico, supportando il management di questo articolato settore.

DALLA FONDAZIONE ALLA CRISI DA «JUKE-BOX»

Amos nasce nel 2004 a Cuneo come azienda a capitale misto pubblico, che detiene la maggioranza, e privato, secondo lo schema della sperimentazione gestionale (art. 9-bis, comma 1, D.lgs. 502/92). L'azienda è concepita come soluzione per assicurare prestazioni non core nelle aziende sanitarie del territorio (dalla logistica ai servizi alberghieri ospedalieri, dall'ingegneria clinica ai servizi tecnici-amministrativi), alternativa e potenzialmente meno costosa rispetto a una produzione in autonomia (soprattutto in tempi di blocco delle assunzioni), ma anche più agile rispetto al ricorso al mercato (con lo strumento degli appalti tradizionali), finalizzato a costruire una partnership stabile con player privati. Un primo elemento di novità in Amos, destinato a durare nel tempo, è la scelta di creare un nuovo soggetto organizzativo che serva un territorio e non solo un'azienda sanitaria o un ospedale. Sono infatti anni di grandi processi di accorpamenti e fusioni tra aziende sanitarie – in Piemonte e non solo – e Amos anticipa tale logica coinvolgendo sin dal principio quattro aziende del cuneese, successivamente confluite in due: l'azienda ospedaliera Santa Croce e l'ASL CN1.

La prima modifica significativa all'assetto dell'azienda avviene nel 2008, in seguito all'approvazione del Decreto-legge 233/2006 (successivamente convertita in Legge 248/2006), e che all'articolo 13 riordina le forme di gestione dei servizi pubblici locali a tutela del principio di concorrenza. In particolare, la normativa restringe la possibilità dell'affidamento diretto di servizi pubblici solo ad aziende che possano essere considerate «in house providing», ovvero soggetti

di proprietà interamente pubblica che offrono servizi unicamente ai soci pubblici (saranno le norme successive a consentire quote minime di attività commerciali per soggetti diversi dalla proprietà). In coerenza con le nuove disposizioni normative, Amos cede le quote private e diventa un'impresa al 100 per cento di proprietà pubblica delle aziende sanitarie fondatrici, cui si era aggiunta intanto l'ASL di Asti, nella forma di Srl. Resta pertanto azienda a connotazione ibrida non più per gli assetti proprietari, quanto per essere una società di diritto privato, ma a completa proprietà pubblica.

La seconda modifica avviene poco dopo, nel 2010: Amos cambia regime sociale, diventa una Società consortile a responsabilità limitata a totale partecipazione pubblica, avente scopo mutualistico e non lucrativo, ai sensi degli articoli 2602, 2615-ter e 2620 del codice civile. Questa soluzione meglio definisce il posizionamento e la strategia rispetto alla Srl e, inoltre, assicura alcune agevolazioni fiscali, in coerenza con la natura strumentale pubblica, rendendo ancora più vantaggioso per i soci fare ricorso a questa soluzione per un numero di servizi crescenti. Infatti, sono anni di grande crisi per la sanità e, più in generale, per il sistema pubblico: le politiche di austerità conseguenti allo shock economico del 2008 impongono tagli significativi alla spesa, a partire da quella per il personale, in pieno blocco del turn-over. Inoltre, nel 2010 la Regione Piemonte aveva siglato un accordo con il ministero della Salute per la sottoscrizione dei Piani di rientro, aprendo una stagione di forte contrazione e revisione della spesa sanitaria. In questa cornice, Amos rappresenta sempre di più per le aziende sanitarie socie uno strumento utile al sistema sanitario del sud Piemonte, e riceve in affidamento la gestione di intere linee di servizi di natura eterogenea: da quelli legati alla logistica e alla gestione economica dei magazzini, Amos comincia a occuparsi di servizi di ristorazione e delle attività di supporto amministrativo (sportelli multifunzionali, centri di prenotazione, call center, gestione di laboratori di analisi, servizi di manutenzione delle strumentazioni mediche), fino al supporto socio-sanitario presso le strutture ospedaliere e del servizio di assistenza domiciliare. Un'espansione del raggio di azione piuttosto ampia e diversificata.

«Amos era diventata il juke-box delle aziende sanitarie» commenta Livio Tranchida, Direttore generale di Amos⁷. In sostanza Amos veniva utilizzata per i servizi più disparati, senza una chiara visione strategica che definisse l'identità e la vocazione dell'Azienda. Secondo Oddone de Siebert, consulente di policy

e management in sanità, all'epoca membro del CdA che nomina Tranchida⁸, le ragioni della crisi erano tre. La prima riguardava la de-specializzazione e i costi e i rischi collegati, frutto di una strategia più reattiva e adattiva alle richieste delle aziende socie che non di una di sviluppo chiara per il futuro. La seconda riguardava una conseguenza organizzativa ed economica della prima: il modello on-demand imponeva un livello massimo di flessibilità (per assorbire le rigidità delle aziende socie, anche sul piano dei flussi di cassa), sempre più incompatibile con la necessità di adottare politiche di fidelizzazione del personale più competente. Infine, la prossimità di Amos con le aziende socie in alcuni servizi rendeva incomprensibili le differenze contrattuali tra il personale pubblico delle ASL e quello di Amos, in regime privatistico, che si trovavano a lavorare insieme senza però capire il senso delle differenze di trattamento, con esiti in termini di conflitti, insoddisfazione e confusione organizzativa.

DA JUKE-BOX A PARTNER STRATEGICO

Il lavoro di ri-orientamento strategico di Amos comincia quando il neo presidente De Siebert e il neo Direttore generale Tranchida si rendono conto della necessità di convincere i soci che occorreva cambiare rotta. Amos non poteva più continuare a essere stratonata dalle aziende socie che faticavano, con i loro mezzi, a fornire servizi adeguati. Con questo modello, il vantaggio Amos si sarebbe presto esaurito. Occorreva scegliere quale strada prendere, su quali linee di servizi puntare e quali andavano potenziate, quali investimenti fare per capitalizzare il know how accumulato per garantire ai soci un'alta potenzialità di valore aggiunto. Bisognava generare valore pubblico ed economico insieme.

Queste riflessioni sono state al centro di un'accurata analisi strategica, organizzativa, economica e giuridica che diventa la base del Piano industriale per il triennio 2017-2019 che il nuovo Direttore generale sottopone all'organo amministrativo e alla proprietà. «Questo Piano è stato il primo atto della nuova era aziendale di cui tutti i soci dovevano capire fino in fondo le ragioni, la filosofia e le ricadute, non solo economiche, ma strategiche per il sistema sanitario pubblico del territorio» spiega Tranchida. Scegliere cosa tenere in Amos e cosa cedere al mercato significava, infatti, decidere su quale know how investire e quale si poteva invece perdere, su quali servizi fare economie di scala e di specializzazione tra le aziende e quali lasciare alla gestione autonoma del singolo ospedale.



© ISTOCK - ANDREI NIKOLAEV

IL PIANO INDUSTRIALE 2017-2019

Il Piano vedeva, per esempio, nella logistica, nella movimentazione e nella gestione del magazzino aree in cui non solo valorizzare le competenze maturate negli anni, ma anche potenti strumenti di integrazione a valle tra le aziende, con importanti ricadute in termini di economie di scala e di specializzazione. Il numero di magazzini è passato da 12 siti sul territorio a uno solo, il polo logistico di Vignolo (con una superficie superiore ai 16.000 mq), dove sono gestiti in maniera integrata gli archivi sanitari (oltre 50 km di cartelle sanitarie), i magazzini economici e la protesica. Questa impostazione ha generato impatti sulle economie di scala (da 40 FTE a 25 FTE, saturazione dei carichi nella movimentazione, con una riduzione degli item prodotto da 1400 a circa 900) e sulle economie di specializzazione per le manutenzioni, con un miglioramento delle tempistiche di consegna e della gestione delle rimanenze.

Un secondo ambito di azione prioritario identificato dal Piano riguardava i servizi di ristorazione. Seguendo la norma, che richiede che la comparazione delle offerte sia effettuata sulla scorta di un criterio di congruità, si decide di investire su quest'area di attività non solo per il minor costo assicurato da Amos rispetto ad altri operatori, ma anche per garantire una più chiara tutela degli interessi pubblici in gioco rispetto ai competitor. Con riferimento al primo punto, le agevolazioni fiscali giocano un pezzo della partita, grazie al regime della Società consortile, IVA esente e IRAP ridotta. Una posizione di tale vantaggio rischia di diventare autoreferenziale se non si decide di includere tra

i propri elementi distintivi anche la capacità di creare valore pubblico: a questo proposito, Amos ha inserito nella propria offerta materie prime eccellenti (prodotti a km 0), soluzioni di preparazione che privilegiano il fresco e la riduzione dei processi di trasformazione e conservazione (la politica del latte solo fresco), la filiera corta, che può fare leva sul territorio cuneese dove l'industria agroalimentare ha da tempo preso la strada dell'eccellenza. Dentro il costo della giornata alimentare (10,66 euro a fronte dei 14 da tabella ANAC) è inclusa anche la possibilità di offrire ai degenti ospiti delle strutture dei soci un servizio di ristorazione che è allo stesso tempo vettore di salute e benessere per i malati, ma anche parte della storia, della cultura – oltre che dell'economia – del territorio.

SFIDE E OPPORTUNITÀ

Oggi Amos è una delle più grandi aziende del territorio del sud Piemonte. Nel giro di pochi anni ha visto raddoppiare il numero dei suoi dipendenti, che nel 2020 hanno superato le 2000 unità – di cui oltre l'85 per cento a tempo indeterminato, diversamente dal passato – con un valore della produzione raddoppiato in meno di 10 anni, raggiungendo i 60 milioni di euro.

Se comparata alle aziende socie, alcuni indicatori di performance di AMOS sono fuori scala: la percentuale di dirigenti sul totale è di 0,1 per cento a fronte del 3 per cento della media delle aziende sanitarie (con riferimento alla sola componente amministrativa) e un tasso di assenteismo del 3,15 per cento a fronte di una media nazionale nel comparto sanità di 13,66 per cento⁹.



Secondo Tranchida, tra gli elementi che permettono questi numeri vi è anche una gestione delle risorse umane secondo logiche tipiche del privato, che assicura maggiore flessibilità, soprattutto nelle prerogative del datore di lavoro, senza perdere di trasparenza nelle modalità di assunzione, grazie a procedure di selezione a evidenza pubblica, come previsto dal D.lgs. 165/2001. Le politiche di welfare aziendale, per esempio, sarebbero impensabili in un'azienda pubblica, eppure fanno parte della proposta di valore di Amos come employer credibile nel territorio e rappresentano uno strumento di retention. Per le aziende socie, questo modello significa trasformare il valore economico liberato in valore pubblico. Questo si riflette nella qualità dei servizi per i pazienti, ma anche per il territorio, senza perdere di vista competenze e know how, e mantenendo pieno controllo su una realtà che resta pubblica, anche se viaggia ai ritmi del privato.

All'orizzonte si prospettano alcune sfide relative alla natura ibrida di Amos: una riguarda il management delle aziende socie e una il management di Amos.

DUE SFIDE PER IL FUTURO

Il management delle aziende sanitarie pubbliche non ha nel suo DNA la capacità di fare impresa. Questo ha effetti che si estrinsecano nell'esercizio della funzione di proprietà e di controllo, oltre che di committenza, su Amos. Per superare questo scoglio, un grosso investimento è stato fatto nella costruzione di processi decisionali basati su ampi momenti informativi, che se da un lato allungano i tempi decisionali, dall'altro sono fondamentali per aiutare i soci a prendere consapevolezza dei dilemmi strategici e delle implicazioni per la partecipata, oltre che per le aziende sanitarie stesse.

Allo stesso tempo, per il management di un'azienda come Amos le competenze ricercate in settori analoghi nel privato non bastano: l'esperienza ha dimostrato che guardare solo al profilo industriale non è sufficiente. Occorre che il management sappia riconoscere sia la natura pubblica dell'azienda, inserita dentro un sistema che deve tenere insieme la logica dell'efficienza economica con quella dell'adeguatezza sul piano della qualità

TABELLA 1 | POTENZIALITÀ, CRITICITÀ E POSSIBILI SOLUZIONI PER LE ORGANIZZAZIONI IBRIDE NEL PUBBLICO

	Le potenzialità di essere un'organizzazione ibrida	Le criticità dell'essere un'organizzazione ibrida	Possibili soluzioni per superare le criticità emerse nel caso Amos
Tensore privato	Flessibilità nelle attività da gestire.	Effetto «juke-box» e scarso orientamento strategico.	Pianificazione di una strategia di focalizzazione del mix di servizi rispetto ai parametri di valore economico e valore sociale di sistema.
	Vantaggi derivanti dalla forma giuridica e sul piano fiscale	Possibilità di aumento della pressione fiscale rispetto a soluzioni pubbliche pure.	Ricerca di soluzioni più vantaggiose sul piano fiscale, nel perimetro del mandato conferito.
	Vantaggi nelle forme di gestione del personale.	Rischi di equità organizzativa percepita vs partner pubblici. Rischi di altro turn-over verso il settore pubblico (per la sicurezza del posto di lavoro) o verso il privato puro.	Utilizzo di tutte le prerogative in termini di maggiore flessibilità, non solo in uscita, ma anche in termini di tutele (per esempio, welfare aziendale).
Tensore pubblico	Disciplina della distribuzione degli utili (non c'è capitale di rischio da remunerare).	Rischi in merito alla posizione finanziaria dell'azienda. Minore pressione in termini di rischio imprenditoriale.	Migliore programmazione di budget e flussi e dotazione di adeguati sistemi di controllo direzionale.
	Prerogative della proprietà (per esempio, controllo analogo).	Rischio di mancata consapevolezza del ruolo tra i soci rispetto alle funzioni di proprietà, committenza e controllo.	Miglior allineamento management-aziende socie con un maggior scambio di informazioni. Un più efficace presidio dei processi decisionali, dalla costruzione della committenza all'erogazione. Migliore pianificazione strategica.
	Mantenimento del know how acquisito.	Rischio di mancato confronto con il mercato in termini di expertise e di innovazione.	Benchmarking costante con il mercato per evitare autoreferenzialità.
	Requisiti di trasparenza nei processi (gare, selezioni, allocazione risorse).	Rischio di amministrative burden, orientamento al formalismo, fuga dalla responsabilità.	Migliore capacità di orientare e legare i processi a obiettivi strategici organizzativi, oltre al formalismo e allo sviluppo delle competenze collegate.

professionale, sia i vincoli di legittimità istituzionale e di orientamento agli stakeholder del territorio. Per farlo, è necessario saper rappresentare il valore generato sia sul fronte economico sia su quello pubblico: su questo un ruolo fondamentale è giocato dal potenziamento dei sistemi di controllo direzionali, su cui l'Azienda ha intrapreso importanti investimenti. Senza questa vista sui diversi livelli non è possibile giocare il ruolo del partner e si torna a essere mero fornitore.

IL SUCCESSO DI UNA FORMULA IBRIDA

Il caso Amos ci aiuta a decodificare i potenziali derivanti dall'essere una organizzazione ibrida nel pubblico – in particolare nel caso di azienda a totale partecipazione pubblica con forma di gestione privata – ma anche le criticità che ne conseguono e le possibili azioni da mettere in campo per superarle. La Tabella 1 propone un contributo in questo senso, differenzian-

do la riflessione tra elementi che derivano dal tensore pubblico e da quello privato dell'azienda. Ritornando alla domanda iniziale («È ancora vantaggioso per il sistema pubblico fare ricorso a queste forme ibride di gestione?») crediamo che la risposta sia convintamente affermativa, ma richieda un forte investimento nella definizione di chiari ambiti di azione e una specializzazione in ottica strategica, superando la miopia che spesso porta all'utilizzo di queste aziende come jukebox. Infatti, la massimizzazione del vantaggio sui costi nel breve periodo, perseguito scaricando sulla partecipata i costi economici e organizzativi della massima flessibilità, senza un approccio strategico alla gestione dell'azienda stessa, può produrre effetti controproducenti sul modello di business e sulla funzionalità organizzativa e, pertanto, portare al rischio di perdere il proprio vantaggio in termini di sostenibilità economica, ma anche sociale.

¹ M.E. Porter, M.R. Kramer, «Creating Shared Value», Harvard Business Review, gennaio-febbraio 2011.

² J. Battilana, M. Besharov, B. Mitzinnick, «On hybrids and hybrid organizing: A review and roadmap for future research», The SAGE handbook of organizational institutionalism, 2017, 2, pp. 133-169.

³ A. Binder, «For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics», Theory and Society, 2017, 36(6), pp. 547-571.

⁴ P. Venturi, F. Zandonai, Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal gruppo cooperativo Cgm, Bologna, il Mulino, 2014.

⁵ G. Cappellaro, M.T. Dacin, «Institutionalizing hybrids in Italian health care: The case of public-private organizations», working paper, 2015.

⁶ Decreto-legge 233/2006, «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale». Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2006.

⁷ Manager di formazione bocconiana arrivato in Amos nel 2016 per mettere ordine in un'azienda con grandi potenzialità ma anche in crisi di identità.

⁸ Oddone di Siebert è stato successivamente Presidente e dal 2019 a oggi è Amministratore unico di Amos.

⁹ Dati dell'ISS.

IN SINTESI

- Le organizzazioni ibride sono aziende capaci di far coesistere la ricerca dell'economicità secondo le regole del mercato con la creazione di valore per la collettività. Spesso confuse con le imprese sociali – ovvero soggetti privati che operano con una chiara missione sociale – si definiscono in base sia alla natura mista del capitale, come nelle forme di partnership istituzionali pubblico-privato, sia al tipo di proprietà pubblica che opera con regole miste, al confine tra pubblico e privato.
- Per sfruttarne il potenziale delle organizzazioni ibride è richiesto un forte investimento nella definizione di chiari ambiti di azione e una specializzazione in ottica strategica. Utilizzare la lente delle organizzazioni ibride per leggere le sfide delle imprese pubbliche permette di vedere sotto un'altra luce le sfide manageriali cui sono sottoposte queste aziende.
- Il caso Amos, azienda nata come sperimentazione gestionale in sanità con forma societaria di Spa, mostra in modo chiaro le sfide e le difficoltà derivanti dalla natura ibrida, ma al contempo mette in luce le leve a disposizione del management per rimettere al centro una visione strategica in grado di generare valore pubblico.