

A stylized tree graphic in a lighter blue shade, with human icons as leaves, set against a dark blue background.

# IL BILANCIO DELLE AZIENDE PUBBLICHE DI SERVIZI ALLA PERSONA

Andrea Garlatti e Rubens Pauluzzo

COLLANA di

AZIENDE PUBBLICHE  
e IMPRENDITORIALITÀ SOCIALE

**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

## *AZIENDE PUBBLICHE E IMPRENDITORIALITA' SOCIALE (APIS)*

---

### Coordinatori scientifici

Antonello Zangrandi, Federica Bandini

### Comitato Scientifico

Antonio Matacena (Presidente)

Paolo Andrei, Università di Parma

Maria Gabriella Baldarelli, Università di Bologna

Elio Borgonovi, Università Bocconi di Milano

Luca Brusati, Università Bocconi di Milano

Enrico Deidda Gagliardo, Università di Ferrara

Mara Del Baldo, Università di Urbino

Fabio Donato, Università di Ferrara

Marco Elefanti, Università Cattolica di Milano

Paolo Fedele, Università di Udine

Giorgio Fiorentini, Università Bocconi di Milano

Andrea Francesconi, Università di Trento

Katia Furlotti, Università di Parma

Andrea Garlatti, Università di Udine

Sabrina Gigli, Università di Bologna

Filippo Giordano, Università Lumsa di Roma

Enrico Guarini, Università di Milano Bicocca

Davide Maggi, Università del Piemonte Orientale

Laura Mariani, Università di Bergamo

Valentina Mele, Università Bocconi di Milano

Marco Meneguzzo, Università Tor Vergata di Roma

Riccardo Mussari, Università di Siena

Emanuele Padovani, Università di Bologna

Angelo Paletta, Università di Bologna

Stefano Pozzoli, Università Parthenope di Napoli

Elisabetta Reginato, Università di Cagliari

Paolo Ricci, Università di Napoli Federico II

Marcantonio Ruisi, Università di Palermo

Gianfranco Rusconi, Università di Bergamo

Barbara Sibilio, Università di Firenze

Maria Francesca Sicilia, Università di Bergamo

Claudio Travaglini, Università di Bologna

Emanuele Vendramini, Università Cattolica di Milano

### Comitato di Redazione

Simone Fanelli, Isabella Mozzoni, Fiorella Pia Salvatore

La collana "Aziende Pubbliche e Imprenditorialità Sociale (APIS)" propone di pubblicare, in lingua italiana e inglese, studi economico-aziendali elaborati da studiosi che si sono affermati nel contesto internazionale.

La collana intende valorizzare i contributi delle discipline economico-aziendali in tema di aziende pubbliche e di imprese sociali (anche nella loro componente cooperativa) e in generale delle aziende non profit. Inoltre, non saranno tralasciati quei contributi che tratteranno le seguenti tematiche: la teoria dell'azienda e degli aggregati di aziende, la governance aziendale, l'analisi e la progettazione delle strutture e dei processi aziendali e la rendicontazione sociale. Tali contributi dovranno:

- presentare caratteristiche di originalità, dal punto di vista metodologico e/o scientifico;
- fornire modelli interpretativi e/o strumenti operativi per i manager pubblici e del terzo settore;
- contribuire all'elaborazione delle policy necessarie a ridisegnare il sistema del welfare e delle relazioni pubbliche. Il tutto nell'ottica di contribuire alla costruzione di modelli di accountability e di governance in termini di sostenibilità e di equità sociale.

L'obiettivo perseguito dalla collana è dedicare spazio a quei risultati di elaborazioni e ricerche che possano formare e supportare i manager del settore pubblico e del non profit nel gestire in modo efficace le loro aziende.

Questa collana, pertanto, vuole dare un contributo a risolvere o, almeno, contribuire a superare, quello che tutti gli osservatori considerano un freno per la nostra economia, ed un peso ingombrante per la stessa società civile: ci riferiamo all'inefficienza della pubblica amministrazione e all'incapacità di alcuni settori dell'impresa a innovare. Tali difficoltà si pongono quale ostacolo sia per la realizzazione di un vivere più civile, sia per consentire un armonico sviluppo del mercato e del welfare, non consentendo di valorizzare quei driver che sempre più sono motore di un nuovo sviluppo economico: capitale umano, sociale, culturale e comportamenti economici espressi in termini cooperativi e solidali. Contemporaneamente la collana mira ad essere luogo di discussione attiva con la pubblica amministrazione e con tutte le realtà economiche che producono valore sociale come parte della loro mission, con l'obiettivo di proporre nuovi modelli di gestione a supporto di un'economia civile.

Saranno particolarmente graditi i risultati di ricerche qualitative e quantitative su tematiche innovative, anche in una prospettiva di contaminazione disciplinare delle scienze manageriali. Sarà, infine, apprezzata la contestualizzazione in una visione internazionale degli studi e ricerche presentati, che dovrebbero, nel loro complesso, consentire di comprendere, paragonare e valorizzare le specificità delle aziende pubbliche e delle imprese sociali nella competizione internazionale.

Le proposte di pubblicazione coerenti con gli scopi editoriali della collana saranno sottoposte a referaggio anonimo. Il comitato editoriale selezionerà i reviewer e garantirà l'applicazione trasparente e corretta del processo di double blind review.

I membri del comitato scientifico, anche con l'aiuto di altri accademici, svolgeranno il processo di referaggio sulla base delle loro specifiche competenze. Ciascun membro del comitato scientifico potrà proporre un proprio contributo per la pubblicazione ai coordinatori (in tal caso, il proponente non potrà essere coinvolto nel processo di referaggio).

La Collana si articola in due sezioni: la Sezione Monografie e la Sezione Orientamenti e proposte. Solo i testi della sezione Monografie sono sottoposti a referaggio.



La Collana è accreditata Aidea



# IL BILANCIO DELLE AZIENDE PUBBLICHE DI SERVIZI ALLA PERSONA

Andrea Garlatti e Rubens Pauluzzo

COLLANA di  
AZIENDE PUBBLICHE  
e IMPRENDITORIALITÀ SOCIALE

**FrancoAngeli**

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze economiche e statistiche dell'Università degli studi di Udine

Isbn: 9788835168140

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*





# INDICE

<b>Prefazione</b>	pag.	11
<b>1. La struttura aziendale delle ASP</b>	»	15
1.1. Opportunità di un inquadramento della struttura aziendale delle ASP	»	15
1.2. L'assetto istituzionale in genere	»	17
1.2.1. Cenni storici	»	18
1.2.2. Attuale schema di riferimento istituzionale	»	20
1.2.3. Considerazioni di sintesi e conclusive	»	24
1.3. Combinazioni economiche, patrimonio, personale e relativi assetti	»	29
1.3.1. Le combinazioni economiche	»	29
1.3.1.1. Natura generale dell'attività economica svolta	»	29
1.3.1.2. La produzione di servizi	»	31
1.3.1.3. La varietà dei prodotti	»	32
1.3.2. Patrimonio e assetto tecnico	»	34
1.3.3. Organismo personale e assetto organizzativo	»	35
1.4. Tendenze in atto e prospettive di approfondimento	»	38
1.4.1. L'invecchiamento della popolazione	»	38
1.4.2. Il paradigma della co-produzione	»	39
1.4.3. La finanza locale	»	40
1.5. Gli impatti sull'equilibrio economico delle ASP	»	41
1.5.1. Il sistema di finanziamento	»	41
1.5.2. Impostazione di sistemi di co-produzione	»	42
1.5.3. Le metodologie di misurazione dei costi: il "cost to serve"	»	43

1.5.4. Sistemi standard di rendicontazione adeguati al monitoraggio	pag.	44
<b>2. Il modello di bilancio delle ASP</b>	»	45
2.1. Introduzione	»	45
2.2. Dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale	»	48
2.2.1. La contabilità finanziaria (accenni)	»	51
2.2.2. La contabilità economico-patrimoniale (accenni)	»	51
2.2.3. Il sistema contabile e gli equilibri delle ASP	»	52
2.3. La gestione del patrimonio	»	57
2.4. Il sistema di bilancio	»	61
2.5. Il bilancio consuntivo di esercizio	»	65
2.5.1. Lo stato patrimoniale	»	67
2.5.2. Il conto economico	»	70
2.5.3. La nota integrativa e gli altri documenti	»	74
<b>3. Analisi di bilancio nelle ASP</b>	»	76
3.1. Introduzione	»	76
3.2. La riclassificazione del bilancio	»	78
3.2.1. La riclassificazione dello stato patrimoniale nelle ASP	»	80
3.2.2. Il criterio finanziario	»	81
3.2.3. Il criterio funzionale	»	85
3.2.4. La riclassificazione del conto economico nelle ASP	»	86
3.2.5. Il conto economico riclassificato a ricavi e costo del venduto	»	88
3.2.6. Il conto economico riclassificato a valore aggiunto	»	89
3.2.7. Il conto economico riclassificato a margine di contribuzione (o a ricavi e costi variabili)	»	91
3.2.8. Il conto economico riclassificato a prodotto interno lordo e risultato operativo caratteristico	»	93
3.3. L'analisi di bilancio per margini	»	93
3.3.1. L'analisi per margini dello stato patrimoniale	»	94
3.3.2. L'analisi per margini del conto economico	»	97
3.4. L'analisi di bilancio per indici	»	98
3.4.1. Il caso della Regione Emilia-Romagna	»	102
3.4.2. Il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia	»	106
3.4.3. Il caso della Provincia autonoma di Trento	»	108

3.4.4. Gli indici contabili nelle ASP	pag.	109
3.5. L'analisi di bilancio per flussi	»	116
3.5.1. Il rendiconto dei flussi di funzionamento (funds flow statement)	»	117
3.5.2. Il rendiconto dei flussi di capitale circolante netto (working flow statement)	»	120
3.5.3. Il rendiconto dei flussi di cassa (cash flow statement)	»	122
3.5.4. Considerazioni di sintesi sulle analisi dei flussi finanziari	»	124
<b>4. Casi e applicazioni</b>	»	126
4.1. Introduzione	»	126
4.2. Obiettivi e metodologia della ricerca	»	127
4.3. L'analisi del contesto delle ASP selezionate	»	130
4.4. L'analisi dei bilanci delle ASP selezionate	»	134
4.4.1. Il bilancio riclassificato	»	140
4.4.2. L'analisi di bilancio per margini	»	146
4.4.3. L'analisi di bilancio per indici	»	148
4.4.4. L'analisi di bilancio per flussi	»	158
4.5. Capacità analitica ed efficacia del sistema di indici di bilancio per le ASP	»	162
4.5.1. Obiettivi descrittivi	»	163
4.5.2. Scopi strategici	»	166
4.5.3. Valutazione della solidità	»	169
4.5.4. Risultati ottenuti	»	170
<b>Bibliografia</b>	»	173



## PREFAZIONE

Le Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) sono entità giuridiche di diritto pubblico senza scopo di lucro, dotate di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria. Le ASP nascono da una profonda trasformazione delle preesistenti Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), avvenuta a seguito della riforma del sistema socio-assistenziale italiano. Questo processo di trasformazione non è stato soltanto formale, ma ha coinvolto un radicale ripensamento delle modalità operative e gestionali di queste istituzioni.

Le IPAB, tradizionalmente focalizzate su di una gestione di tipo patrimoniale in funzione di una gestione “erogativo-caritatevole”, a bassa complessità tecnico-organizzativa (ad esempio erogazioni finanziarie, fornitura di pasti e ricoveri per la notte), si sono dovute progressivamente confrontare con una profonda evoluzione del contesto di riferimento.

Da un lato, si sono evoluti i bisogni, dall’altro, e conseguentemente, le caratteristiche delle attività/servizi attraverso i quali soddisfarli.

Da queste spinte al cambiamento, trainate da un incremento della rilevanza del ruolo sociale di queste istituzioni, è intervenuta la trasformazione in ASP.

Questa trasformazione non ha riguardato solamente la struttura organizzativa e istituzionale delle ASP, ma ha coinvolto in modo determinante anche il sistema informativo-contabile, entro una traiettoria di progressiva affermazione delle logiche aziendali. L’abbandono dei principi tradizionali di contabilità e bilancio pubblici, centrati sulla dimensione finanziaria e sulla funzione autorizzatoria del bilancio annuale di previsione, e la conseguente introduzione di schemi e principi di bilancio secondo il Codice Civile hanno avuto un impatto diretto sulla quantità e sulla qualità dei dati contabili resi disponibili per analisti interni ed esterni. Uno degli aspetti più rilevanti di

questa trasformazione è stato il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale, con l'obiettivo di valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità, mirando a massimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili (D.Lgs. n. 207/2001). Questo cambiamento ha comportato una serie di sfide significative per le ASP, che hanno dovuto adeguarsi a un nuovo sistema di rilevazione e gestione delle risorse economiche, che mira a esaminare retrospettivamente (ma non solo) le operazioni di gestione e valutare l'economicità aziendale, nel rispetto del principio di competenza economica.

In parallelo, il contesto ambientale ha subito cambiamenti radicali. L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno ormai consolidato, che ha posto nuove sfide per le ASP. L'aumento dell'età media comporta una maggiore domanda di servizi assistenziali e sanitari per la popolazione anziana, richiedendo una capacità di risposta sempre più articolata e specializzata. Le dinamiche demografiche influenzano anche la struttura delle famiglie e la rete sociale di supporto, spingendo le ASP a personalizzare e diversificare i propri servizi. Questa crescente e più articolata domanda deve essere gestita in un contesto di risorse spesso limitate, dove l'efficienza e l'efficacia della gestione diventano elementi imprescindibili. Va inoltre sottolineato che l'aumento della concorrenza nel settore dei servizi alla persona ha portato le ASP a confrontarsi con nuovi attori, spesso privati, che operano secondo logiche di mercato in senso stretto. Ciò pone per le ASP pressioni forti per migliorare la propria competitività, adottando strumenti di controllo economico sempre più avanzati e strategie gestionali innovative per mantenere e migliorare la qualità dei servizi offerti.

In questo quadro il volume si propone di analizzare prospettive operative e di proporre strumenti teorici e pratici per la gestione economico-finanziaria delle ASP. Mancano infatti, o comunque sono in numero esiguo, le analisi che affrontano le peculiarità di tali Aziende e, quindi, i conseguenti strumenti di bilancio e il successivo controllo economico. Il presente lavoro si propone di fornire un supporto logico, metodologico e operativo a chi opera in questo settore, con l'obiettivo di migliorare la qualità della gestione e, di conseguenza, i servizi erogati.

Il primo capitolo affronta le principali caratteristiche delle ASP secondo lo schema classico della "struttura aziendale" (assetto istituzionale, combinazioni economiche, patrimonio e assetto tecnico, personale e assetto organizzativo) il quale permette di cogliere alcune peculiarità, quali le forme di rappresentazione dei vari interessi negli organi di governo, il legame tra le finalità di interesse generale e i criteri imprenditoriali a cui si ispirano e le relazioni organizzative che le contraddistinguono.

Inquadrata la natura del fenomeno, nei capitoli successivi, il volume approfondisce la comprensione delle peculiarità del bilancio delle ASP, della sua analisi e del controllo economico, consentendo di cogliere la ricchezza e la diversità delle pratiche e delle sfide incontrate da queste organizzazioni nell'erogare servizi. Il secondo capitolo, in particolare, esamina in dettaglio la trasformazione del sistema informativo-contabile delle ASP, valutandone l'impatto sulla pianificazione, registrazione e valutazione delle attività finanziarie e operative.

Considerando le caratteristiche specifiche delle ASP, emerge la necessità di adattare i modelli e gli strumenti di analisi del bilancio, al fine di adeguarli alla specifica realtà.

In questo quadro, il terzo capitolo esplora l'analisi di bilancio nelle ASP, focalizzandosi sul calcolo dei margini, indici e flussi. In particolar modo, si osserva quanto la mancata predisposizione, da un punto di vista normativo, di un piano di indicatori omogeneo contribuisca a provocare una certa frammentazione nel panorama degli indici di bilancio delle ASP a livello regionale. Affrontando questa problematica, viene proposto un sistema di indicatori che punta a cogliere le dimensioni rilevanti di osservazione, formulato sulla base delle caratteristiche distintive delle aziende in esame.

La trattazione è infine completata con un approfondimento riferito all'analisi di 11 ASP della Regione Friuli-Venezia Giulia, al fine di illustrare in maniera concreta le sfide incontrate e le strategie adottate nel contesto dell'analisi di bilancio e di controllo economico di tali Aziende, testando, altresì, la capacità analitica e l'efficacia del sistema di indici di bilancio per le ASP ai fini del controllo economico delle medesime.

Il testo si propone di svolgere il tema attraverso un adeguato equilibrio tra elementi di teoria ed elementi di conoscenza empirica, offrendo un'opportunità di comprensione più approfondita delle dinamiche finanziarie e gestionali proprie di queste organizzazioni, sia per i dirigenti e i professionisti delle ASP, sia per gli studenti e i ricercatori che hanno a cuore il futuro dei servizi alla persona in Italia.

Udine, settembre 2024  
*Gli Autori*

*Sebbene il volume sia frutto del lavoro congiunto degli autori, Andrea Garlatti ha realizzato il capitolo 1; Rubens Pauluzzo ha realizzato i capitoli 2, 3 e 4.*



# 1.

## LA STRUTTURA AZIENDALE DELLE ASP

### 1.1. Opportunità di un inquadramento della struttura aziendale delle ASP

Le aziende possono essere studiate in quanto sistemi, nello specifico sistemi sociali cibernetici, che si autoregolano in funzione dei cambiamenti ambientali e degli obiettivi perseguiti dalle persone che vi operano.

Un sistema è definibile come un insieme di elementi caratterizzati da relazioni di interdipendenza.

L'identificazione degli elementi che compongono un sistema discende dalla teoria di riferimento, ossia "dall'insieme delle proposizioni che descrive ed interpreta certi fenomeni" (Airoldi et al., 2005, p. 76).

La teoria qui adottata è che il "sistema azienda" è costituito da sei elementi fondamentali, che, nel loro insieme, costituiscono la cosiddetta struttura aziendale: l'assetto istituzionale, le combinazioni economiche, l'organismo personale, il patrimonio, l'assetto organizzativo, l'assetto tecnico (Airoldi et al., 2005).

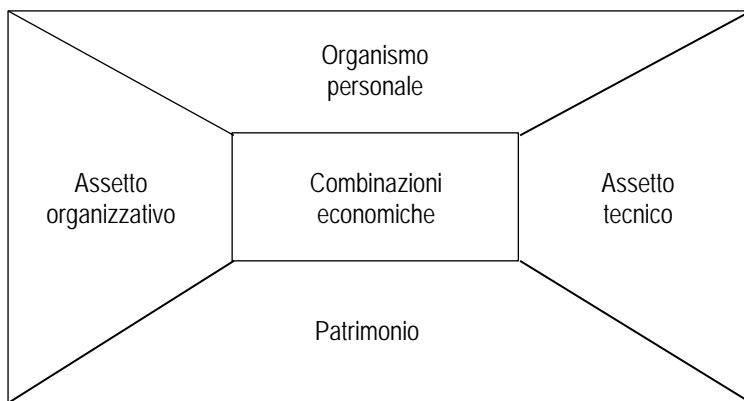
Ogni teoria riesce ad abbracciare e interpretare soltanto una porzione di ciò che è possibile conoscere e di norma si avvale di modelli: rappresentazioni, più o meno articolate e compiute, della teoria sottostante o di parte di essa.

La Figura 1.1 presenta lo schema/modello di base riferito a questa teoria. Il modello è da interpretarsi come segue:

- l'assetto istituzionale (soggetti e regole di base del funzionamento dell'istituto e, quindi, dell'azienda) è sovraordinato rispetto agli altri elementi, i quali sono configurati singolarmente o combinati in modo da poter garantire opportune ed equilibrate regole per il governo economico dell'azienda stessa;

- le combinazioni economiche, ossia l'attività economica che si svolge all'interno dell'istituto, rappresentano l'elemento centrale della struttura aziendale, ovvero l'insieme delle operazioni poste in essere dalle persone che operano nell'azienda. Le combinazioni economiche costituiscono il riferimento rispetto al quale disegnare le altre componenti della struttura aziendale, che traggono il proprio significato dalla loro relazione con esse. Correlativamente gli altri elementi della struttura aziendale costituiscono condizione e vincolo rispetto allo svolgimento delle combinazioni stesse;
- leggendo in verticale, lo schema suggerisce ed evidenzia che l'organismo personale e il patrimonio costituiscono i due fattori fondamentali che consentono l'attività aziendale;
- tali fattori sono organizzati secondo due assetti fondamentali: l'assetto organizzativo e l'assetto tecnico, lettura orizzontale dello schema;
- è possibile anche una lettura "diagonale" ove si pongono relazioni e collegamenti logici tra organismo personale e struttura organizzativa, da un lato, e tra elementi patrimoniali e loro configurazione in termini di assetto tecnico, dall'altro (Airoldi et al., 1994; Garlatti; 1996).

*Fig. 1.1 – La struttura aziendale*



*Fonte:* propria elaborazione da Airoldi et al. (2005, p. 83).

Quello richiamato è uno schema/modello di prima approssimazione: non esplicita relazioni di causalità, né meccanismi di retroazione, adattamento, sviluppo, relazioni con l'ambiente.

Esso è tuttavia in grado di abbracciare, sia pure in prima approssimazione, le caratteristiche delle aziende di ogni tipo, consentendo al suo interno di

sviluppare articolazioni e collegamenti più specifici e mirati: proprio ciò che si intende proporre in questo capitolo.

L'obiettivo è suggerito dalla stessa natura sistemica dell'azienda e dai modelli utilizzati per studiarne i vari aspetti.

Come in precedenza anticipato le combinazioni economiche – elemento centrale dell'azienda – sono influenzate dagli altri elementi della struttura aziendale e pongono pertanto esigenze di coerenza specifica rispetto a tali elementi: l'approfondimento di queste relazioni risulta importante per formulare interpretazioni più precise e mirate per l'osservazione e per il governo dell'andamento economico.

Il bilancio, oggetto principale di questo lavoro è un modello per la rappresentazione e la valutazione delle combinazioni economiche e delle loro condizioni e prospettive di equilibrio duraturo (economicità).

L'approfondimento degli elementi peculiari della struttura aziendale delle ASP possono quindi suggerire miglioramenti nel modello di bilancio per le stesse adottato e/o prospettive di analisi tecnica maggiormente aderenti alle specifiche esigenze di controllo economico che le medesime esprimono.

Entro questa cornice concettuale e in questa prospettiva si propongono di seguito osservazioni, analisi, approfondimenti, certamente non esaustivi, se non altro perché l'universo delle aziende considerate è definito attraverso criterio nominale-formale (veste giuridica di ASP) al cui interno sono comprese realtà diverse tra loro.

Vengono di conseguenza considerati i tratti comuni e le situazioni più frequenti all'interno di questo ampio, rilevante e complesso comparto dell'economia nazionale.

## **1.2. L'assetto istituzionale in genere**

“Il riconoscimento dell'istituto pone la teoria economica per vie fruttuose”, così indicava il Maestro Carlo Masini in *Lavoro e Risparmio* (Utet, Torino, 1978, p. 18).

Il concetto di azienda è individuato per astrazione rispetto al concetto di istituto, società umana organizzata per il conseguimento di obiettivi specifici. L'azienda è una parte dell'istituto, la componente economica in senso stretto (complesso di operazioni di produzione e consumo). In una visione di sistema, una parte, l'azienda, è necessariamente influenzata dal tutto, l'istituto.

I caratteri dell'istituto, insieme al contesto ambientale, determinano le condizioni fondamentali entro le quali l'attività economica si svolge e che in varia misura la specificano e orientano (Agostini et al., 2019).

Per questo la conoscenza delle caratteristiche dell'istituto rappresenta un elemento prezioso per l'analisi economica, a cui conferisce un sicuro vigore interpretativo.

### *1.2.1. Cenni storici*

Le ASP rappresentano, da un punto di vista degli istituti pubblici, l'attuale punto di arresto di un percorso che viene da lontano.

Fino al periodo medievale, l'assistenza ai bisognosi risultava limitata e marginale. Gli aiuti erano prevalentemente di carattere privato, mentre l'intervento pubblico, sia nella Grecia, sia nella Roma antica, risultava sporadico e consisteva principalmente nella distribuzione di generi alimentari a prezzi ridotti o nell'erogazione di denaro per l'acquisto diretto (Romano, 2020). Durante il Medioevo, in Europa, le attività assistenziali furono influenzate dai principi solidaristici cristiani, che contribuirono a trasformare la carità privata in beneficenza maggiormente organizzata. Tuttavia, a partire dal XVI secolo, l'opera assistenziale delle istituzioni ecclesiastiche divenne insufficiente a fronteggiare le sfide causate dalle guerre, dal peggioramento delle condizioni economiche e dal declino della classe dirigente. Si registrò, quindi, un progressivo aumento dell'intervento diretto delle autorità locali. Questa evoluzione si consolidò, nel corso dell'Ottocento, con un ruolo della Chiesa sempre più subsidiario rispetto all'intervento pubblico o para-pubblico.

Nel contesto italiano, le radici religiose dell'assistenza portarono, durante il periodo illuminista, alla progressiva trasformazione di ospizi e istituzioni di assistenza in Opere Pie (Battilani, 2000). Dopo l'unità d'Italia, il neo-costituito Governo nazionale, con l'obiettivo di riordinare le numerose Opere Pie esistenti, ne valutò la consistenza patrimoniale, il numero di assistiti e il tipo di prestazioni erogate, sia in denaro, sia in natura. Ciò portò all'adozione di specifiche norme, quali la legge del 3 agosto 1862, n. 753 ("legge Rattazzi"), sull'amministrazione delle Opere Pie, e, soprattutto, la legge del 17 luglio 1890, n. 6972, ("legge Crispi").

Quest'ultima, in particolare, determinò una sorta di "rivoluzione" nell'ordinamento degli enti, imponendo la trasformazione coatta da enti di diritto privato a Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB). L'intento era quello di introdurre omogeneità nei criteri di funzionamento, nella disciplina amministrativa e nel sistema dei controlli (Recubini, 2014; Romano, 2020).

Con l'avvento della Costituzione repubblicana e il conseguente superamento del datato concetto di beneficenza a favore del diritto soggettivo all'assistenza sociale (art. 38 della Costituzione), iniziò un processo che portò, dopo

un lungo periodo di maturazione, all'inclusione delle IPAB nella programmazione regionale e all'emanazione della legge n. 328 del 2000, "Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali", dove all'art.10, rubricato appunto "Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza" veniva conferita delega al Governo per il riordino della disciplina delle IPAB, con la possibilità, per le stesse, di mantenere la personalità giuridica pubblica, accorpandosi e trasformandosi in ASP, o di trasformarsi in associazioni o fondazioni di diritto privato, rispettando i vincoli istitutivi e statutari. Il decreto delegato venne emanato l'anno successivo: D.Lgs. n. 207 del 2001, "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" (Bertazzoni e Ranci, 2001; Romano, 2020).

Queste evoluzioni normative si inseriscono in un contesto storico profondamente mutato rispetto al tempo della istituzione delle IPAB: denatalità, invecchiamento della popolazione, nuove forme di esclusione sociale, crisi dell'occupazione e della famiglia tradizionale, imponevano al Paese un nuovo orizzonte sociale, necessario non solo per rispondere ai bisogni della popolazione, ma soprattutto per progettare un sistema diverso di servizi sociali (Maggian, 2001). Il legislatore intendeva, quindi, sviluppare un sistema integrato di servizi sociali, innovando negli assetti degli istituti pubblici, aprendo nuove opportunità alla società civile, al Terzo Settore e anche al settore privato a scopo di lucro.

Come evidenziato da Ranci (2000), fino a quel momento, le IPAB erano scarsamente integrate nella rete dei servizi, contribuendo spesso a costituire "un elemento di rigidità e di frammentazione del sistema" (p. 26). Diversi studiosi hanno notato come l'integrazione delle IPAB in un sistema organico e pluralistico di protezione sociale sia, di fatto, rimasta solo parziale e disorganica, influenzata da vari fattori esterni (Campanini e Facchini, 2012; Fabbri, 2023; Prandini e Ganugi, 2021).

Da un altro e collegato punto di vista, va sottolineato che il modello delle IPAB, adottato per includere le relative gestioni all'interno di logiche omogenee di intervento pubblico, ha condotto a una progressiva omologazione di caratteristiche, atteggiamenti e comportamenti di questi istituti a quelli tipici delle amministrazioni pubbliche in senso stretto (Caperchione, 2002), poco adatti alle esigenze della gestione dei servizi.

Nel frattempo, andava crescendo in tutta Europa, quindi anche in Italia, l'esigenza di ammodernare i modelli tradizionali di funzionamento dell'amministrazione pubblica in vista di superiori livelli di efficienza e funzionalità, secondo una concezione maggiormente legata a principi, logiche di azione e strumenti di tipo economico aziendale: questa esigenza ha dato origine a quel