



PRIMI APPUNTI DI DISCUSSIONE ATTORNO ALL'INDIVIDUAZIONE DI UNA NUOVA FORMA DI GESTIONE DEL PIANO DI ZONA E DEI SERVIZI ASSOCIATI

Premessa

Nel corso delle Assemblee dell'ultimo anno, in cui il Piano di Zona si è trovato a gestire risorse e interventi connessi alla pandemia che hanno aumentato in maniera importante il budget complessivo dell'Ambito e messo a dura prova il sistema organizzativo associato, ci si è domandati se l'attuale forma di gestione del Piano di Zona, mediante convenzione intercomunale con ufficio comune e il supporto dell'ente capofila Comune di Dalmine, sia ancora la soluzione più adeguata per affrontare le sfide e gli impegni che interesseranno la gestione dei servizi sociali nei prossimi anni.

In particolare, nella seduta del 13 luglio 2020, in occasione dell'approvazione della convenzione intercomunale per la gestione del Piano di Zona 2020-2023 si precisava che: "Il 30 settembre 2020 scade la convenzione intercomunale che regola la gestione del Piano di Zona; si sottopone pertanto l'approvazione di una nuova convenzione di durata triennale, che di fatto ricalca la precedente, sottolineando però l'impegno assunto a fine 2019 e poi non perseguito a causa dell'emergenza sanitaria, e cioè una attenta valutazione dell'attuale forma di gestione del PdZ in ragione delle dimensioni oramai assunte dalla gestione associata e quindi una riflessione attorno alla necessità di conferme ovvero modifiche.

La convenzione deve essere approvata in Consiglio Comunale da parte di ogni Comune entro il 30 settembre 2020.

Si approva con parere favorevole all'unanimità dei presenti."(estratto verbale seduta 13 luglio 2020).

L'avvio di un percorso di ripensamento/valutazione della forma di gestione richie preliminarmente almeno due passaggi:

- 1) l'esplicitazione di quali sono state le motivazioni che hanno condotto l'Assemblea dei Sindaci a scegliere la forma di gestione mediante convenzione, confermata per bel 15 anni, e quindi capire se tali motivazioni sono ancora valide o meno ovvero non più sufficienti, a fronte di un numero di servizi, complessità e risorse da gestire;
- 2) quali sono gli aspetti di criticità o attese non perseguibili insiti in tale forma di gestione e che un eventuale nuova forma di gestione dovrebbe invece permettere di affrontare meglio.

L'obiettivo è provare ad approfondire un po' le motivazioni che stanno alla base del percorso che si vuole intraprendere, per arrivare ad una decisione di conferma o rivisitazione dell'attuale forma di gestione oppure di modifica dell'attuale assetto giuridico-organizzativo e di conseguenza verso quale modello indirizzarsi tra quelli oggi possibili per la gestione dei servizi sociali.

LA CONVENZIONE INTERCOMUNALE CON UFFICIO COMUNE

Nel piano di Zona 2018-2020 in merito alla forma di gestione si afferma:

"Il 2 ottobre 2017 è stata rinnovata la convenzione intercomunale per la gestione con ufficio comune per altri 3 anni. Sulla base di valutazioni diverse si è ritenuto tale forma di gestione come quella maggiormente rispondente alle caratteristiche dell'Ambito.

La scelta è stata quella di privilegiare a livello di Ambito una funzione di coordinamento, promozione, supporto e gestione amministrativa, prevedendo uno specifico ufficio, dotato dei poteri di gestione e di spesa tipici degli uffici comunali, dipendente direttamente dall'Assemblea dei Sindaci, a fronte dell'attribuzione dei compiti di gestione operativa dei servizi e degli interventi ai



soggetti territoriali e alle cooperative sociali in particolare. Afferiscono comunque all'ufficio comune le gestioni in economia del servizio di tutela minori (assistenti sociali) e dell'ufficio amministrativo. L'idea di confermare un "ufficio comune" anziché orientarsi verso altre forme di gestione (fondazioni, aziende, società, ecc.), si è basata sul riconoscimento di un ruolo prevalentemente di governo degli enti locali e di gestione dei soggetti territoriali, sulla ricerca di una modalità flessibile e poco costosa e sulla garanzia di una dipendenza diretta dall'Assemblea dei Sindaci, evitando altri organi intermedi di enti capofila o gestori.

Per la gestione unitaria del Piano di Zona del prossimo triennio si conferma quindi la scelta di avvalersi dell'ufficio comune recentemente istituito con personale distaccato dai Comuni dell'Ambito.

...

Riguardo agli aspetti giuridici con l'attivazione dell'ufficio comune viene a modificarsi anche il ruolo dell'ente capofila, che viene confermato nel Comune di Dalmine. L'ente capofila rimane l'interlocutore formale per l'ATS come destinatario dei fondi di Ambito, tuttavia in termini gestionali l'utilizzo di tali fondi è affidato all'ufficio comune, che ne assume la completa responsabilità amministrativa e contabile. Il Comune di Dalmine offre all'ufficio comune soltanto un supporto in termini di imputazione di bilancio e altri aspetti formali (es. protocollo delle comunicazioni, registrazione degli atti, ecc.)."

Tale forma giuridica era anche la logica conseguenza di un modello di gestione che è stato definito nei vari Piani di Zona "a responsabilità diffusa". In proposito si riporta quanto indicato nel PdZ 2015-2018:

"Se viene confermata la gestione mediante ufficio comune, vuol dire che lo stesso deve essere messo nelle condizioni di poter agire il ruolo attribuito di promozione e coordinamento e ciò richiama sia le modalità attraverso le quali l'ufficio di piano svolge questa funzione (risorse, tempi, figure professionali, ecc.), sia il riconoscimento che i Comuni devono garantire a tale ruolo, in una logica di interdipendenza tra livello di Ambito e Comuni.

Condiviso e ancora attuale il modello di gestione "a responsabilità diffusa" sposato dal nostro Ambito, intendendo con tale termine il fatto che il Piano non è delegato a qualche organismo tecnico separato dai Comuni e dai soggetti del territorio, ma proprio i diversi rappresentanti politici e tecnici dei Comuni e dei soggetti territoriali, in una logica di condivisione e responsabilità reciproca, si assumono la funzione di analisi del bisogno, proposta, programmazione e progettazione, e gestione operativa ed amministrativa."

Da queste brevi argomentazioni è possibile ricavare alcuni elementi alla base della scelta operata finora in merito alla forma di gestione:

1. Innanzitutto una forma di gestione "condivisa", che si traduce in una partecipazione da parte di tutti i Comuni nella gestione e in particolare attraverso il distacco totale o parziale del proprio personale presso l'Ambito
2. L'idea è quella di privilegiare una funzione di coordinamento, promozione, supporto e gestione amministrativa, con l'intento di valorizzare nella gestione soggetti territoriali e le cooperative sociali in particolare. Afferiscono comunque all'ufficio comune le gestioni in economia del servizio di tutela minori (assistenti sociali) e dell'ufficio amministrativo
3. La dipendenza diretta dell'ufficio comune dall'Assemblea dei Sindaci, evitando altri organi intermedi di enti capofila o gestori, è un ulteriore elemento considerato importante.
4. La convenzione intercomunale è ritenuta una forma che consente flessibilità e costi contenuti.
5. Complementare all'ufficio comune è il Comune capofila e nello specifico il Comune di Dalmine al quale sono in carico tutti gli aspetti di bilancio, contabili, amministrativi e supporto legale e l'assolvimento per conto dell'Ambito di tutta una serie di adempimenti normativi (Amministrazione trasparente, sicurezza, privacy, anticorruzione, pubblicazioni, ecc.)

La domanda da porsi ora è se tali presupposti sono ancora validi e soprattutto ancora perseguibili, alla luce: a) di come questi elementi si sono concretizzati o meno e quali eventuali criticità oggi

presentano b) di quello che è diventato il Piano di Zona (nel corso del tempo si sono aggiunti infatti nuovi servizi e interventi, nuove risorse, nuovi compiti) e di quello che vorrà essere come scelta dei Comuni appartenenti (aumentare il numero dei servizi in gestione associata o no) e quindi chiedersi se tale sistema è ancora adeguato ai compiti da svolgere.

Gli elementi di criticità insiti nell'attuale forma di gestione

Il punto di partenza è il riconoscimento che il Piano di Zona è diventato sempre più significativo nel panorama dei servizi sociali, sotto due aspetti fondamentali: da una parte, le normative nazionali e regionali individuano l'Ambito come interlocutore principale nella gestione dei servizi e delle diverse misure (si pensi soltanto al Reddito di Cittadinanza e al connesso Fondo Povertà Quota Servizi o anche al recente contributo per il potenziamento del personale dei servizi sociali, alle diverse misure regionali la cui gestione è affidata all'Ambito o alla nuova funzione attribuita in materia di politiche abitative) e dall'altra, anche a seguito di tale riconoscimento dell'Ambito, il Piano di Zona ha assunto dimensioni gestionali, di personale e finanziarie molto importanti, ed è destinato ad aumentare ancora di più i propri volumi (si pensi quest'anno soltanto all'aumento del Fondo Povertà e alla gestione del contributo potenziamento assistenti sociali)

Lo schema di cui sotto evidenzia tale evoluzione:

	PdZ 2003-2005	PdZ 2012-2014	PdZ 2018-2020
Principali servizi/interventi previsti (i più significativi)	Agenzia Minori, EIL ADM, Ricoveri di sollievo, Buoni sostegno domiciliare, Fondo sociale minori.	Agenzia Minori, ADM+ IF, Fondo sociale minori, servizio Affidi, convenzione CDM, coordinamento nidi, unità autorizzazioni, consulenza ai servizi, gestione FSR, housing sociale, convenzione NAP, mediazione culturale, voucher CDI, SAD, voucher CDD, EIL, inserimento sociale, CeAD, Buoni-voucher FNA	Agenzia Minori, ADM+ IF, Fondo sociale minori, servizio Affidi, convenzione CDM, PET e accoglienza leggera, coordinamento nidi e formazione 0-6, progetto anti violenza, unità autorizzazioni, gestione FSR, housing sociale 1° e 2°, convenzione NAP, Rete sportelli sociali, supporto AS ai Comuni, mediazione culturale, Progetto GAP e FAMI, sistema RdC, programmazione servizi abitativi, contributi emergenza abitativa, progetto lavoro, voucher CDI, SAD, sportelli e buono badanti, voucher CDD, EIL, buoni/voucher Dopo di Noi, inserimento sociale, CeAD, Buoni-voucher FNA
Numero personale coinvolto nei servizi di Ambito (valore approssimativo, compresa personale cooperative)	n.1 Res. UdP, n.5 referenti di area, n.3,5 AS, n.6 educatori, n.1 amministrativo	n.1 Res. UdP, n.5 referenti di area, n.7,5 AS, n.14 educatori, n.2 amministrativo, ASA e mediatori	n.1 Res. UdP, n.2 referenti di area, n.12,5 AS, n.20 educatori, n.2 amministrativo, ASA e mediatori, n.8 sportellisti e n.6 AS per Comuni
Bilancio ultimo anno del triennio	€ 1.952.532	3.773.831,00	€ 6.938.471,00

A fronte di tale evoluzione gli elementi alla base della scelta della forma di gestione mediante convenzione intercomunale con ufficio comune possono essere sottoposti a verifica:

1. La gestione condivisa, il distacco totale o parziale del personale dei Comuni presso l'Ambito

Positività

Il modello a "responsabilità diffusa" è ancora valido sul piano ideale; vanno quindi

Criticità

A causa dei gravosi compiti aumentati anche per i singoli Comuni, il distacco parziale o totale



individuare, anche nel caso di una nuova forma di gestione, modalità di lavoro che mantengono la stretta connessione tra Ambito e Comuni, sia a livello politico, che tecnico (gruppi di lavoro, distacchi parziali riconosciuti economicamente, incarichi, ecc.)

presso l'Ambito negli ultimi tempi da parte del personale comunale non è stato possibile o molto faticoso.

Già nell'ultimo Piano di Zona era stata fatta la scelta di individuare alcune figure "esterne" ai Comuni e dedicate ai vari aspetti del Piano di Zona; tale obiettivo è stato perseguito parzialmente, attraverso l'incarico a personale di cooperativa, stante l'impossibilità di assunzione da parte dell'Ambito, se non attraverso i Comuni, a loro volta in difficoltà ad assumere.

Quella dell'assunzione del personale è in effetti una criticità rilevante che va risolta, soprattutto per poter disporre di personale stabile su cui investire alla luce dello sviluppo in atto e futuro del Piano di Zona

2. Funzione di coordinamento, promozione, supporto e gestione amministrativa; valorizzazione dei soggetti di terzo settore; gestioni in economia del servizio di tutela minori (assistenti sociali) e dell'ufficio amministrativo

Positività

Il ruolo di governo e coordinamento in termini generali ha funzionato e va mantenuto, così come l'approccio di valorizzare la gestione mediante il terzo settore e in particolare mediante procedure di coprogettazione.

Da questo punto di vista il supporto garantito dall'ufficio gare del Comune di Dalmine è stato fondamentale e ha permesso la disponibilità di un supporto qualificato e aggiornato.

Criticità

Vi è una concentrazione dei compiti di coordinamento, promozione e supporto nel Responsabile dell'ufficio di Piano, che in parte sta iniziando a coinvolgere anche le nuove figure di referenti area disabilità e anziani-non autosufficienza, ma è un processo che va consolidato e stabilizzato.

Riguardo alle gestioni in economia, nonostante il supporto dell'ente capofila vi è la necessità di potenziare l'ufficio amministrativo, e soprattutto superare l'attuale situazione di personale dell'Agenzia Minori in maggior parte proveniente da cooperative; ritorna la criticità dell'assunzione di personale, anche se recenti normative e il contributo statale per il potenziamento delle assistenti sociali aiutano questo processo anche nella situazione attuale, pur dovendo comunque sempre dipendere dalla disponibilità dei Comuni.

3. La dipendenza diretta dell'ufficio comune dall'Assemblea dei Sindaci

Positività

La forma attuale ha permesso in effetti tale rapporto diretto tra livello politico (Assemblea dei Sindaci) e livello tecnico (Responsabile ufficio di piano), favorita anche dal fatto dell'essere il Presidente dell'Ambito il Sindaco o delegato del Comune capofila e il Responsabile UdP anche dirigente dell'ente capofila, e quindi garanzia di una stretta connessione tra

Criticità

Il carico di lavoro in capo al Responsabile dell'Ufficio di Piano



programmazione e gestione

4. La convenzione intercomunale è ritenuta una forma che consente flessibilità e costi contenuti.

Positività

Forse più che flessibile, l'attuale forma di gestione si potrebbe definire "leggera" o "semplice", cioè composta da poche persone polifunzionali e dall'importante supporto garantito dal Comune capofila; una struttura con costi di gestione in effetti contenuti (i costi gestionali incidono per circa il 6% sul bilancio dell'Ambito)

Criticità

Sebbene il collegamento tra livello politico e gestionale sia costante e immediato, da un punto di vista della flessibilità gestionale l'Ambito sconta i limiti di un ente locale e alcune volte la dipendenza dello stesso dalle logiche gestionali e dei carichi di lavoro del Comune capofila

5. Supporto del Comune capofila al quale sono in carico tutti gli aspetti di bilancio, contabili, amministrativi e supporto legale e l'assolvimento per conto dell'Ambito di tutta una serie di adempimenti normativi (Amministrazione trasparente, sicurezza, privacy, anticorruzione, pubblicazioni, ecc.)

Positività

L'attuale forma di gestione con l'ente capofila, non solo ha permesso costi di gestione contenuti, ma ha permesso all'Ambito di essere sgravato da tutto una serie di adempimenti amministrativi e normativi assolti dal Comune di Dalmine; oltre a poter contare su una struttura di supporto competente e costantemente aggiornata

Criticità

Il carico di lavoro oramai richiesto al Comune di Dalmine per conto dell'Ambito è significativo e importante (a livello di bilancio il PdZ "pesa" il 23,4%% delle spese correnti); i compiti, le problematiche (vedi ad es. tutta la questione indennità di posizione Responsabile Agenzia Minori), gli aspetti contabili (solo nel 2020 sono stati liquidati n.1617 buoni/voucher), e comunque in generale tutto il Piano di Zona, incomincia ad essere "pesante" anche per un Comune di una certa dimensione.

L'analisi SWOT dell'attuale forma di gestione sintetizza tutto quanto sopra argomentato

Forma di gestione: CONVENZIONE INTERCOMUNALE CON COMUNE CAPOFILA	<u>Elementi utili</u> al conseguimento degli obiettivi	<u>Elementi dannosi</u> al conseguimento degli obiettivi
<u>Elementi interni</u> (riconosciuti come costitutivi dell'organizzazione da analizzare)	PUNTI DI FORZA: <ul style="list-style-type: none"> . funzione di governo e raccordo . collegamento diretto tra livello politico e tecnico . struttura "leggera" e poco costosa . supporto competente garantito dall'ente capofila 	PUNTI DI DEBOLEZZA: <ul style="list-style-type: none"> . impossibilità all'assunzione diretta di personale . concentrazione di compiti sul Responsabile dell'ufficio di piano e necessità di investire anche su altre figure "stabili" . flessibilità "condizionata" . il carico di lavoro richiesto all'ente capofila sempre più "pesante"
<u>Elementi esterni</u> (riconosciuti nel contesto dell'organizzazione da analizzare)	OPPORTUNITA': <ul style="list-style-type: none"> . mantenere una forte connessione tra Comuni e Ambito . valorizzazione dei soggetti territoriali e del terzo settore 	MINACCE/CRITICITA': <ul style="list-style-type: none"> . la dimensione organizzativa, finanziaria, di personale raggiunta e la prospettiva di un ulteriore incremento . difficoltà dei Comuni a distaccare



		personale presso l'Ambito . la domanda di adeguatezza a fronte dell'assunzione di eventuali nuovi servizi
--	--	--

Quale prospettiva per il futuro?

La domanda a questo punto è quella di chiedersi se gli aspetti di “debolezza” e “criticità” dell’attuale forma di gestione possono essere superati mediante una adeguata “manutenzione” o con opportuni correttivi oppure se non sia opportuno indirizzarsi verso una nuova forma di gestione che risolva “alla radice” le questioni, o per lo meno ne permette il più facile superamento, stando attenti però a salvaguardare i “punti di forza” e le “opportunità” evidenziate sopra.

Fondamentale per dare questa risposta è introdurre un elemento in termini di prospettiva e cioè chiedersi se la forma di gestione, e il sistema organizzativo conseguente, deve rispondere anche ad una prospettiva futura di incremento della gestione associata, sia perché è nella logica degli orientamenti del legislatore o perché è l’espressione della volontà autonoma dei Comuni dell’Ambito, o comunque, qualora tale prospettiva non sia ancora chiara, costruire le premesse e le condizioni perché in caso di una eventuale scelta di questo tipo, la “macchina” o il “contenitore” siano già pronti.

→ In estrema sintesi la domanda è se si vuole costruire un’organizzazione “dedicata”, adeguatamente “strutturata” e da un punto di vista gestionale “autonoma”, per affrontare le molteplici sfide sul piano della gestione dei servizi sociali nel prossimo futuro.

Per rispondere a queste domande non si può tuttavia prescindere da quali potrebbero essere le possibili forme di gestione alternative alla convenzione intercomunale, le quali presentano elementi di peculiarità tra loro anche differenti, capaci cioè di rispondere anche in modo differente alle diverse questioni aperte che l’attuale forma di gestione ha evidenziato; non solo, ciascuna delle possibili soluzioni presenta elementi di potenzialità o meno rispetto ad alcuni aspetti gestionali rilevanti (ad esempio, rispetto all’introduzione di aspetti gestionali privatistici qualora quest’ultimi siano ritenuti rilevanti).

LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI

Si presentano di seguito alcuni primi elementi per una preliminare discussione attorno alla forma di gestione associata dei servizi sociali. L’obiettivo è quello di supportare i primi passaggi del percorso di scelta da parte dell’Assemblea dei Sindaci circa la direzione da intraprendere, nel senso di indirizzarsi o meno verso un’ipotesi maggiormente strutturata di gestione associata, la cui eventuale concretizzazione richiederà sicuramente ulteriori approfondimenti e supporti, anche consulenziali.

Il presente contributo non è certo esaustivo di tutta la problematica e contiene sicuramente inesattezze e approssimazioni¹: vuole rappresentare soltanto una prima introduzione alla discussione attorno alle possibili forme di gestione associata.

Le motivazioni aggiuntive

Come sopra si diceva, le motivazioni che conducono l’Assemblea ad interrogarsi su una eventuale nuova forma di gestione del Piano di Zona sono legate innanzitutto alla volontà di superare le criticità che l’attuale gestione ha evidenziato, alla luce di quello che il Piano di Zona è diventato e potrà ulteriormente diventare in futuro; si accennava anche alla possibilità di costruire le condizioni che potessero aprire in prospettiva anche ad una futura evoluzione della gestione associata.

¹ Sono il frutto di alcune letture sull’argomento e del confronto con alcuni colleghi che hanno già realizzato forme di gestione associata mediante aziende, consorzi e fondazioni.



Da questo punto di vista nella letteratura e nell'esperienza, i motivi che hanno spinto i Comuni ad interrogarsi attorno alle possibili forme di gestione dei servizi, alternative alla convenzione con ente capofila o meno, sono connesse, oltre che, a volte, a specifiche indicazioni normative (vedi la scelta fatta da alcune Regioni, come il Piemonte in cui i servizi sono gestiti mediante Consorzi) e alla ovvia ricerca di collaborazioni tra Comuni, a tre aspetti particolari:

1. l'indeterminatezza del *confine tra sociale/socio-sanitario/sanitario*: l'esperienza di questi anni in merito alla gestione di diversi servizi evidenzia, da una parte, la difficoltà di distinguere tra servizi sociali, socio-sanitari e sanitari con la conseguente ripartizione degli oneri tra Comuni e servizio sanitario, e dall'altra, la necessità di una più stretta collaborazione comuni-ASST-ATS per la realizzazione di processi d'aiuto unitari alle persone. La normativa purtroppo non aiuta, anzi alimenta confusioni. In alcune esperienze l'individuazione di forme di gestione congiunta tra comuni e ASL ha rappresentato una risposta a questo problema;
2. la *ricerca di flessibilità e risparmi*: la spinta verso nuove forme di gestione è connessa al desiderio di superare logiche gestionali ritenute troppo vincolate a procedure burocratiche, a favore di forme gestionali più flessibili e tempestive nella risposta ai bisogni sociali emergenti, che consentano anche risparmi di spesa mediante economie di scala e "scarico" dell'IVA.
3. l'apertura di *nuovi servizi "pesanti" e il coinvolgimento del privato*: spesso la necessità di individuare nuove forme di gestione è connessa alla realizzazione di alcuni servizi "pesanti", quali la realizzazione e la gestione di strutture residenziali. In questi casi è possibile perseguire forme di gestione mista pubblico-privato, dove l'obiettivo del soggetto pubblico è il coinvolgimento del privato in quanto portatore di risorse finanziarie per gli investimenti e di know how gestionale.

Le forme di gestione associata possibili

Senza pretesa di esaustività, è possibile individuare le seguenti forme di gestione associata dei servizi, sottolineando che si sta parlando a questo punto di forme caratterizzate da un "alta" integrazione tra soggetti promotori, mediante l'attivazione di nuovi soggetti giuridici, ai sensi del D.Lgs 267/00 o di altre normative per gli enti locali e il codice civile.

La normativa prevede per gli enti locali la possibilità di una gestione associata delle proprie funzioni mediante la promozione di nuovi soggetti giuridici:

- Istituzione (art.114)
- Azienda speciale, anche consortile (art. 114)
- Consorzio (art. 31)
- Società di capitali: Srl e Spa, a capitale pubblico o partecipate in maggioranza o minoranza
- Fondazioni (forma classica o nella variante fondazioni di partecipazione)

Nell'elenco si potrebbe inserire anche l'"Unione dei Comuni" prevista dall'art.32 del TUEL; in questo caso siamo in presenza di un "ente locale costituito da due o più Comuni finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi". L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e a essa si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. All'Unione sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni e ai servizi affidati. Gli organi sono il Consiglio, la Giunta e il Presidente, composti dagli amministratori in carica dei Comuni associati.

I nuovi soggetti giuridici presentano diverse caratteristiche peculiari e particolari, che aprono o precludono possibilità gestionali. Nella scheda² successiva sono presentate, in sintesi, le principali caratteristiche delle diverse forma di gestione (non è ricompresa l'Unione in quanto si configura come un nuovo ente locale a tutti gli effetti).

² Tratto da: Francesco Longo - "Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione" – SDA Bocconi, 2000

	Istituzione	Azienda speciale	Consorzio	S r l	S p a	Fondazione
1. natura giuridica	Organismo strumentale dell'Ente Locale	Ente strumentale dell'Ente Locale o di più Enti Locali nella forma consortile	Ente strumentale di più Enti Locali	Società di capitali	Società di capitali	Fondazione
2. ordinamento	Diritto pubblico	Diritto pubblico o privato (dipende dallo statuto)	Diritto pubblico	Diritto Privato	Diritto Privato	Diritto Privato
3. personalità giuridica	NO	SI	SI	SI	SI	SI
4. autonomia	Gestionale	Gestionale Organizzativa Finanziaria	Gestionale Organizzativa Finanziaria	Gestionale Organizzativa Finanziaria	Gestionale Organizzativa Finanziaria	Gestionale Organizzativa Finanziaria
5. organi	C.D.A. Presidente Direttore	(Assemblea Consortile, nell'Azienda consortile) C.D.A. Presidente Direttore	Assemblea Consortile C.d.A. Presidente Direttore	Assemblea dei Soci C d a	Assemblea dei Soci C d a Collegio Sindacale	CdA Presidente Segretario o direttore (Consiglio dei partecipanti nella forma di partecipazione)
6. costituzione e funzionamento	Statuto dell'Ente e regolamento approvato dall'Ente Locale	Statuto proprio approvato dal Consiglio/i Comunale/i e regolamento proprio	Convenzione e statuto approvato dai Consigli Comunali	Statuto proprio approvato dal Consiglio/i Comunale/i	Statuto proprio approvato dal Consiglio/i Comunale/i	Statuto proprio approvato dal Consiglio/i Comunale/i
7. approvazione atti fondamentali (piano - programma –bilanci)	Ente Locale	Ente Locale	Assemblea Consortile	Assemblea dei soci	Assemblea dei soci	C d A
8. Partecipazione Soci	Non prevista	Quote, se in forma consortile	Quote	Quote	Azioni	Quote
9. Capitale sociale				€ 10.000	€ 100.000	
10. Regolazione rapporti enti locali – soggetti erogatori	Contratto di servizio	Contratto di servizio	Contratto di servizio	Contratto di servizio	Contratto di servizio	Contratto di servizio



Dallo schema allegato si evidenziano elementi diversificati connessi alla promozione di nuovi soggetti giuridici per la gestione di servizi sociali; la scelta se procedere alla realizzazione di nuovi soggetti giuridici e quale forma adottare è pertanto connessa agli obiettivi, ai risultati attesi che si vogliono perseguire, ai servizi che si vogliono conferire (sociali, educativi, – valore economico – patrimoni - ecc.), in relazione al contesto locale di appartenenza.

La scelta va fatta valutando i vantaggi e gli svantaggi di ogni forma di gestione, considerando che in termini generali i vantaggi dell'esternalizzazione sono quelli tipici dei processi di divisionalizzazione organizzativa, e cioè:

- ✓ maggiore autonomia di gestione
- ✓ maggiore flessibilità di gestione
- ✓ compresenza di tutti i processi coinvolti nell'erogazione di un prodotto (es. gestione del personale, ma anche degli aspetti manutentivi e di fornitura)
- ✓ facilità di relazione con l'utenza (identificazione)
- ✓ appartenenza e motivazione degli operatori
- ✓ maggiore esplicitazione del ruolo di indirizzo e controllo
- ✓ risparmi per economie di scala e possibilità di "scarico" dell'IVA

i principali svantaggi generali sono:

- duplicazione di organi
- presunta perdita di controllo da parte dell'ente locale
- aumento dei costi gestionali di funzionamento

Alcuni primi elementi di analisi

La flessibilità gestionale

Analizzando le diverse forme di gestione e le caratteristiche evidenziate nello schema, è possibile fare una prima valutazione da un punto di vista della flessibilità gestionale, in termini di: 1. Logiche di management (controllo di gestione, incentivazione personale, ecc.) 2. Indebitamento patrimoniale 3. Modifica rapporto di lavoro dei dipendenti 4. passare dal diritto pubblico a quello privato, con conseguenze sull'acquisizione dei beni e personale.

	<i>Istituzione</i>	<i>Az. Speciale</i>	<i>Consorzio</i>	<i>Spa</i>	<i>Srl</i>	<i>Fondazione</i>
Strumenti di Management	+	++	++	+++	+++	+++
indebitamento patrimoniale	no	si	si	si	si	si
Modifica contratto di lavoro	no	si	si ³	si	si	si
da diritto pubblico a privato	pubblico	pubblico/ privato	pubblico	privato	privato	privato
<hr/>						
sintesi del grado di flessibilità gestionale	+	++	++	+++	+++	+++

→ Srl, Spa e fondazione presentano un grado di flessibilità gestionale maggiore a quello di consorzi e aziende speciali; l'istituzione presenta il più basso grado di flessibilità gestionale.

³ Si applicano le disposizioni delle Aziende Speciali



Quali servizi e il rapporto tra programmazione e gestione

Per una scelta ragionata e non casuale riguardo all'eventuale creazione di un nuovo soggetto giuridico, oltre all'obiettivo di un recupero di una maggiore flessibilità gestionale, bisogna porsi almeno tre domande legate agli obiettivi che si intendono perseguire:

- 1) con quali soci si vogliono gestire i servizi sociali? (solo i Comuni? anche con ASST? anche con privati?)
- 2) che cosa gestire (tutti i servizi sociali? Solo strutture residenziali?) e con quale dimensione economica?
- 3) Quale ruolo si vuole affidare alla politica nella gestione associata dei servizi sociali?

In merito alla prima domanda, la risposta al momento dovrebbe essere chiara: l'operazione riguarda i soli Comuni afferenti all'Ambito Territoriale; non sembra che ci siano le condizioni, ma forse anche l'interesse, per un ragionamento con ASST e privati; tuttalpiù può essere considerata la possibilità di lasciare aperta per il futuro questa opportunità.

La quantità e la tipologia dei servizi da conferire sono un'altra variabile fondamentale nel determinare l'attivazione di nuove forme di gestione, sia sotto il profilo della quantità (gestire soltanto i servizi del Piano di Zona ovvero in prospettiva anche altri servizi), sia sotto il profilo della tipologia (conferire soltanto servizi sociali ovvero servizi socio-sanitari, in cui parte del finanziamento e del personale è di competenza sanitaria; ad esempio un consultorio).

Nello stesso tempo può essere utile una valutazione circa la modalità di produzione concreta dei servizi, nel senso di una gestione in economia o diretta, rispetto ad un affidamento ad altri soggetti esterni (es. cooperative).

La presenza di servizi "pesanti" con strutture da gestire oppure il conferimento di soli servizi a prevalente capitale umano è un'ulteriore variabile che può indirizzare la scelta verso nuove forme di gestione dei servizi sociali.

La prospettiva nell'immediato è trovare una risposta più adeguata alla gestione dei servizi previsti dal Piano di Zona (la cui dimensione abbiamo visto è già ora di 6-7 milioni di euro); tuttavia si ritiene fondamentale pensare anche ad un possibile incremento nel futuro, pertanto è importante scegliere forme di gestione che lascino aperta tale prospettiva, sia che siano servizi a prevalente capitale umano o "pesanti" (con strutture e/o socio-sanitari).

Il controllo esercitato sul nuovo soggetto da parte della "politica" è un altro elemento da considerare, alla luce della salvaguardia del principio del collegamento diretto tra la dimensione politica e tecnica che l'attuale forma di gestione ha garantito.

Anche in questo caso le forme di gestione e i conseguenti organi (nomina, funzionamento, composizione, ecc.) consentono configurazioni diverse dell'assetto di governance Comuni-soggetto gestore, mettendo comunque in luce due aspetti.

- 1) L'attuale normativa prevede che i componenti del Consiglio di Amministrazione dell'eventuale nuovo soggetto non possono essere persone che svolgono funzioni politiche-amministrative negli enti soci
- 2) La normativa nazionale e regionale sui Piani di Zona prevede che gli atti di programmazione delle politiche sociali siano approvati dall'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito Territoriale (che è formalmente diversa dall'Assemblea consortile dell'Azienda o del Consorzio, anche se composta dalle stesse persone) e questo garantisce una stretta correlazione tra programmazione e gestione.

La tabella⁴ sottostante evidenzia come le singole diverse forme di gestione si adattano agli obiettivi che dovranno essere stabiliti per la gestione associata.

⁴ Franco Pesaresi in "La gestione associata dei servizi sociali" – in Prospettive Sociali e Sanitarie n.3-2006

	Convenzione con delega al Comune capofila	Delega all'ASST	Consorzio	Comunità montana/ Unione Comuni	Azienda speciale consortile	SpA e SRL	Fondazione
Partecipazione di più Comuni	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
Partecipazione dell'ASST	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Partecipazione di privati	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI
Idoneità per la gestione di tutti i servizi sociali di Zona	Forte	<i>Medio</i>	Forte	Forte	Forte	Debole	<i>Medio</i>
Idoneità per la sola gestione di importanti strutture sociali (es. RSA)	<i>Medio</i>	Debole	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte
Ruolo degli amministratori dei Comuni	Debole	Debole	Forte	Forte	<i>Medio</i>	Debole	Debole

Il contesto locale e la cultura organizzativa

Le considerazioni sopra esposte sono da collegare al contesto locale entro il quale attivare nuove forme di gestione. Il riferimento è all'Ambito Territoriale di Dalmine, composto da 17 comuni, con una popolazione complessiva di 146.000 abitanti, con un livello di presenza di servizi medio-alto rispetto alla media provinciale, e un budget di gestione di 6-7 milioni di euro.

Si sottolinea questo aspetto, in primo luogo per rapportarlo ai costi di gestione che inevitabilmente saranno maggiori rispetto ad oggi (si pensi ad esempio al personale in più necessario per gestire tutte le funzioni di supporto svolte attualmente dal Comune di Dalmine) e quindi valutarne la sostenibilità, e in secondo luogo perché è fondamentale nella scelta della dimensione del nuovo soggetto non confondere le dimensioni della fruizione e dell'accessibilità dei servizi, che possono essere anche decentrate in più punti (i Comuni) o sottozona (il presidio), con le valutazioni sull'economicità della produzione e del suo governo (bacino di interesse del nuovo soggetto).

Tutta l'analisi sopra riportata va calata poi all'interno delle situazioni locali concrete, nel senso che i risultati perseguiti non sono solo una questione di contenitore o forma giuridica, ma sono connessi anche alla cultura organizzativa, alle prassi operative di lavoro presenti in una organizzazione e in un contesto locale.

Si vuole evidenziare che non vanno sottovalutati gli aspetti informali o emotivi delle persone coinvolte, amministratori e operatori; cambiare CCNL può essere un'opportunità ma essere anche fonte di ansia e preoccupazione e quindi di fatto inficiare o bloccare tutto il processo di esternalizzazione.

LE POSSIBILI FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI IN RELAZIONE ALLE CRITICITA' E POSITIVITA' DELL'ATTUALE FORMA DI GESTIONE

Evidenziati gli aspetti positivi e negativi dell'attuale gestione mediante convenzione intercomunale con ufficio comune ed ente capofila (analisi SWOT), e presentate le caratteristiche delle possibili forme di gestione associata (con tutti i limiti di tale presentazione), può essere utile provare a



mettere in relazione i due aspetti ovvero provare a capire quali forme di gestione possono essere una risposta alle attuali criticità e nello stesso tempo una valorizzazione degli aspetti positivi⁵.

	Consorzio	Comunità montana/ Unione Comuni	Azienda speciale consortile	SPA	SRL	Fondazione
Punti di forza/opportunità:						
Collegamento diretto tra livello politico e tecnico (= Ruolo degli amministratori dei Comuni)	+++	+++	++(+)	+	+	+
Mantenere una forte connessione tra Comuni e Ambito	+++	+++	++(+)	+	+	+
Valorizzazione dei soggetti territoriali e del terzo settore	+++	+++	++	+	+	+
Punti di debolezza/criticità:						
impossibilità all'assunzione diretta di personale	+++	++	+++	+++	+++	+++
flessibilità "condizionata"	++	++	+++	+++	+++	+++
il carico di lavoro richiesto all'ente capofila sempre più "pesante"	+++	+++	+++	+++	+++	+++
la dimensione organizzativa, finanziaria, di personale raggiunta e la prospettiva di un ulteriore incremento	++	++	+++	+++	+++	+++
la domanda di adeguatezza a fronte dell'assunzione di eventuali nuovi servizi	++	+	+++	+++	+++	+++
Sintesi del grado di flessibilità gestionale	+	+	++	+++	+++	+++
Totale	22	20	23 (+2)	21	21	21

	Istituzione	Azienda Speciale	Consorzio	SPA	SRL	Fondazione
Strumenti di management	+	++	++	+++	+++	+++
Indebitamento patrimoniale	no	sì	sì	sì	sì	sì
Modifica contratto di lavoro	no	sì	sì (1)	sì	sì	sì
Da diritto pubblico a privato	Pubblico	Pubblico/privato	Pubblico	Privato	Privato	Privato
Sintesi del grado di flessibilità gestionale	+	++	++	+++	+++	+++

Tenuto conto che quelle sopra sono prime valutazioni discrezionali, oggetto di inevitabili e successivi approfondimenti (si pensi a tutto il tema degli aspetti più di contabilità, pagamento o no dell'IVA, ecc., che in questa prima fase non sono stati presi in considerazione), è evidente che le diverse forme di gestione rappresentano soluzioni o potenzialità diverse come valorizzazione dei punti di forza o superamento dei punti critici dell'attuale forma di gestione:

- il *Consorzio* (art.31) e l'*Unione dei Comuni* (art.32) sono le forme che:
 - maggiormente garantiscono un "controllo" e una stretta connessione con i Comuni;

⁵ Nella comparazione si escludono: 1) la forma di gestione mediante "istituzione" che, non disponendo di personalità giuridica, si verrebbe a configurare come un organo interno dell'ente capofila, in più con l'aggiunta di nuovi organi (CdA, Presidente e Direttore) che appesantirebbero ulteriormente la gestione non apportando alcuna soluzione 2) la forma di gestione con delega al Comune capofila per ovvi motivi e 3) la delega all'ATS/ASST in quanto al momento lontana da ogni possibilità operativa.



- stante la natura pubblica, e quindi l'essere molto simili ad un ente locale, il livello della flessibilità gestionale, con la possibilità di introdurre elementi privatistici, è molto bassa;
 - questo si traduce nel fatto che il ricorso alla valorizzazione del terzo settore è importante, ma la possibilità di una prospettiva di incremento dei servizi per il futuro non è ottimale, in particolare per l'Unione alla quale anche soltanto teoricamente non potrebbe partecipare ASST;
 - vengono a trovare soluzione le criticità connesse all'assunzione autonoma di personale, che verrebbe assunto seguendo però obbligatoriamente le regole applicabili ai Comuni, e l'alleggerimento del Comune di Dalmine quale ente capofila, in quanto la gestione passerebbe al Consorzio o all'Unione dei Comuni.
- L'*Azienda consortile* (art.114) si caratterizza per il fatto che ha natura pubblico/privata, nel senso che sono fondamentali le scelte operate nello statuto e nei regolamenti di funzionamento, dove a seconda delle singole questioni si può optare per un regime pubblico o privato in base agli obiettivi che si vogliono perseguire⁶:
- nella versione di previsione dell'Assemblea consortile verrebbe garantito una buona connessione con i Comuni e il regolamento del personale potrebbe prevedere che lo stesso può essere anche recuperato mediante distacchi parziali di personale comunale;
 - l'introduzione di elementi di flessibilità gestionale è sicuramente significativa, se e quando ritenuti opportuni;
 - la valorizzazione del terzo settore a questo punto risponderebbe più ad una scelta di volontà politica nella modalità di intendere la promozione dei servizi e meno da una necessità gestionale;
 - l'azienda rappresenta una forma sicuramente adeguata a gestire sviluppi futuri, sia come numero dei servizi e allargamento degli enti partecipanti;
 - vengono a trovare soluzione le criticità connesse all'assunzione autonoma di personale, che verrebbe assunto seguendo anche regole autonome definite dai regolamenti, e l'alleggerimento del Comune di Dalmine quale ente capofila, in quanto la gestione passerebbe all'Azienda Consortile.
- Le forme di gestione mediante *SpA* e *SRL* (D.Lgs 17/2016) e *Fondazione* (codice civile) evidenziano⁷:
- un controllo e una connessione con i Comuni sicuramente più debole;
 - tale aspetto è connesso all'essere queste forme soggetti fortemente orientati alla gestione, dove gli elementi privatistici sono più spinti e quindi anche maggiormente orientati ad una produzione "interna" a scapito di una esternalizzazione verso il terzo settore;
 - SpA, SRL e Fondazione rappresentano una forma sicuramente adeguata a gestire sviluppi futuri, sia come numero dei servizi e allargamento degli enti partecipanti;
 - vengono a trovare soluzione le criticità connesse all'assunzione autonoma di personale, che seguirebbe un contratto privatistico, e l'alleggerimento del Comune di Dalmine quale ente capofila, in quanto la gestione passerebbe al Consorzio o all'Unione dei Comuni⁸.

→ Alla luce di quanto sopra esposto, al netto di eventuali inesattezze e opportune integrazioni, risulta quindi determinante capire quale valutazione politica viene fatta rispetto agli elementi da prendere in considerazione ovvero quanto sono più o meno importanti: la connessione con i Comuni, la valorizzazione del terzo settore, il perseguimento di una maggiore flessibilità, le

⁶ Ad esempio in materia di personale si può decidere di applicare il CCNL degli Enti Locali, e questo rappresenta sicuramente un elemento di non poco conto per l'attrattività e la assicurazione del personale; ma si potrebbe anche pensare all'introduzione di un contratto privato, se l'obiettivo è una maggiore flessibilità gestionale

⁷ Trattiamo in questa prima fase che ha finalità di introduzione al percorso da compiere, in termini omogenei tutte e tre le forme di gestione indicate, consapevoli delle differenze che le stesse in termini giuridici-formali-contabili presentano

⁸ Si potrebbe però creare la problematica del poter individuare tali soggetti quali enti capofila del Piano di Zona, in quanto la normativa prevede che sia un ente pubblico e quindi bisognerebbe individuare un Comune capofila come interlocutore formale per la Regione e per le partite di giro dei diversi trasferimenti



assunzioni autonome, l'adeguatezza per il futuro, ecc., perché in base a quelli che sono gli obiettivi che si vogliono perseguire ci si orienta verso una forma di gestione o verso un'altra.

COME PROSEGUIRE: UN IPOTESI DI PERCORSO

Si ribadisce il carattere "introduttivo" del presente documento, finalizzato ad una prima discussione da parte dell'Assemblea dei Sindaci al fine di verificare la volontà o meno di avviare un percorso di questo tipo, che si dà come orizzonte quello di valutare se e come superare l'attuale forma di gestione, qualora le motivazioni evidenziate sopra si ritengono sufficienti e condivise.

Preliminare è tuttavia una verifica che quanto sopra illustrato non contenga inesattezze che possono orientare in modo diverso le scelte o che ci siano alcuni elementi rilevanti in tal senso che vanno considerati, e da questo punto di vista ogni contributo è benvenuto.

Qualora la volontà dell'Assemblea sia quella di iniziare un percorso di questo tipo e si riesca già a darsi un primo orientamento, si ribadisce l'utilità di un confronto tecnico-politico con alcuni Ambiti che già hanno adottato forme di gestione diverse da quella con ente capofila⁹.

Effettuato questo passaggio, da cui si presume che si raccoglieranno moltissime informazioni, si tratta di risistemizzare tutto quanto raccolto e costruire le condizioni per assumere una decisione definitiva su quale direzione posizionarsi ovvero valutare la necessità di ulteriori approfondimenti, anche con eventuali consulenti.

L'obiettivo è quello di assumere una decisione definitiva entro la fine dell'anno 2021, così da inserire tale scelta all'interno del nuovo Piano di Zona 2021-2023, con l'esplicitazione delle finalità e delle motivazioni connesse all'attivazione di una nuova forma di gestione. Infatti questa fase è fondamentale in quanto consente già di orientare l'intero percorso e di definire al termine del percorso se il risultato ottenuto è coerente con i vantaggi e risultati attesi.

L'anno 2022 sarebbe dedicato al percorso di attivazione concreta del nuovo soggetto giuridico; percorso che, se non ancora già definiti, dovrebbe prevedere i seguenti passaggi fondamentali:

- Scelta del conferimento dei servizi;
- Definizione dell'assetto istituzionale (regolazione del rapporto Comuni-Nuovo soggetto);
- Scelta della natura giuridica = pubblico/privato;
- Contratto del personale e contabilità / patrimoniale;
- Approvazione convenzione e statuto;
- Costituzione formale e avvio.

Dalmine, 27 aprile 2021

Il Responsabile
Cinquini Mauro

⁹ Si veda in allegato una serie di possibili questioni da indagare nel confronto con gli altri Ambiti

ELENCO POSSIBILI QUESTIONI DA APPROFONDIRE NELL'INCONTRO CON ALTRE FORME DI GESTIONE DEI PIANI DI ZONA

Ipotesi incontro con Amministratori e tecnici delle aziende consortili di Treviglio, Romando di Lombardia, isola Bergamasca e S.r.l. della Val Seriana

- Quali le forme di gestione del Piano di Zona nel corso di questi 20 anni?
- Quali le motivazioni che hanno spinto l'Ambito Territoriale ad indirizzarsi verso la forma di gestione dell'azienda consortile? Ci sono stati dei momenti/criticità particolari?
- Come è stato vissuto questo cambiamento dall'Assemblea dei Sindaci, dai Comuni, dal personale dei servizi sociali comunale? Siete stati accompagnati da qualche consulente esterno?
- Quale l'attuale assetto di governance dell'attuale forma di gestione: Assemblea dei Sindaci – Consiglio di Amministrazione – Presidente – Direttore - Chi fa cosa e quali rapporti tra i diversi organismi? Esiste comunque un ente capofila?
- Composizione degli organismi e rapporti con i Comuni? Ci sono "accordi" che orientano la scelta dei componenti dei diversi organismi?
- Come sono regolati i rapporti tra Azienda e Comuni aderenti?
- Gestione del personale: quale contratto viene applicato? Come avvengono le assunzioni? Ci sono limiti/criticità nel reperimento del personale?
- Gestione degli aspetti contabili e di ragioneria: come vengono svolti? Sono totalmente in capo all'azienda? Con quale personale e competenze? Ci sono particolari criticità?
- La sede dell'azienda è di proprietà? Affitto? I costi di funzionamento sono totalmente a carico della stessa?
- Gli aspetti connessi alla sicurezza, privacy, anticorruzione, ecc. che solitamente sono in capo ai Comuni, in questo caso sono tutti in capo all'azienda e assolti autonomamente? Con quali figure? Il supporto giuridico-legale da chi è garantito?
- Ci sono alcune competenze imprescindibili che vanno previste per il funzionamento dell'azienda?
- Percentualmente sul bilancio dell'azienda quanto incidono i costi di funzionamento e gestione? Cosa vuol dire in termini assoluti?
- E' possibile una descrizione dell'organigramma e del numero di personale attualmente occupato?
- Il passaggio all'azienda ha comportato maggiori costi di funzionamento ed organizzazione? I costi in questo caso sono compartecipati dai Comuni o assunti dal bilancio dell'azienda? È aumentata la compartecipazione dei Comuni a seguito dell'adozione della nuova forma di gestione? Ad oggi a quanto ammonta la quota di compartecipazione pro-capite?
- Come vengono erogati i servizi/progetti a favore dei Comuni? In forma associata sulla base dei bisogni e quindi nell'ambito delle risorse indistinte dell'azienda? Oppure in base alle richieste/consumi e quindi finanziate con trasferimenti dei singoli Comuni? Quale è la modalità prevalente e comunque la strategia perseguita?
- In sintesi, quali i vantaggi della forma di gestione dell'azienda consortile? Quali criticità? Qualche consiglio/attenzione per chi vuole intraprendere tale strada?