

RELAZIONE EX ART. 34 C. 20 DEL D.L. 179/2012 – COSTITUZIONE AZIENDA SPECIALE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI CONFERITI IN GESTIONE ASSOCIATA ALLA COMUNITA' MONTANA VALLE BREMBANA E PER LA GESTIONE DEL PIANO DI ZONA.

Premessa:

In attuazione della deliberazione di Giunta Esecutiva n. 2/31 del 21/09/2021 avente per oggetto "Gestione Piano di Zona 2022/2023 e gestione associata servizi sociali – determinazioni in merito alle modalità organizzative" è stata redatta la presente relazione, elaborata ai sensi dell'art 34 comma 20 del Decreto Legge 18 ottobre 2012 convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, dalla Legge 17 dicembre 2012 n. 221, al fine di verificare la possibilità e convenienza di costituire un'Azienda Speciale strumentale ex art. 114 TUEL, partecipata unicamente dalla Comunità Montana, cui subdelegare i servizi e le funzioni conferiti in gestione associata all'Ente dai Comuni d'Ambito, nel contesto dei servizi sociali, inclusa la gestione del Piano di Zona.

In particolare, si rileva che da parte della Giunta Esecutiva, sono stati predeterminati i seguenti obiettivi:

- costituzione di un organismo prettamente strumentale e autonomo con un assetto organizzativo di tipo "snello", finalizzato alla massima efficacia efficienza ed economicità nella gestione dei servizi;
- limitare al massimo gli aggravii amministrativi e gli oneri di funzionamento dell'apparato gestionale dell'organismo strumentale;
- favorire il massimo controllo e potere sostitutivo da parte della Comunità Montana;
- disporre di uno strumento flessibile in grado di fornire risposte adeguate alle crescenti esigenze organizzative e d'intervento nell'ambito dei servizi sociali comprensoriali;
- disporre di un organismo dotato della sufficiente flessibilità, per poter attuare adeguate politiche di personale rispondenti alle necessità del territorio, anche in prospettiva di stabilizzazione del personale incentivato dall'art. 1 commi 797 e seguenti della Legge 178/2020 (legge di bilancio 2021), garantendo al personale dipendente idonee condizioni contrattuali.

Nella presente relazione ex art. 34 c. 20 D.L. 179/2012, da pubblicare sul sito internet della Comunità Montana, si sviluppa quindi l'analisi multidisciplinare relativa alle alternative forme di gestione *al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, ... [dando] conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando altresì le compensazioni economiche se previste.*

La presente relazione, sulla base degli approfondimenti appresso riportati, individua quale forma di gestione più opportuna per la gestione del Piano di Zona e dei servizi connessi alla gestione associata dei servizi sociali l'azienda speciale ex art 114 D.lgs. 267 / 2000

(Testo Unico degli Enti Locali), nonché ex DPR 902 / 1986 (regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali - aziende speciali).

L'ipotesi di costituzione di un'azienda speciale, risulta coerente con lo Statuto della Comunità Montana, che all'Art. 43 – Gestione dei servizi pubblici, prevede al c. 1, che *la Comunità Montana può gestire i pubblici servizi nelle seguenti forme:*

....

e) a mezzo di convenzioni o consorzi, accordi di programma, nonché nelle altre forme previste dalla legge.

Per completezza si riportano alcune previsioni delle due normative sopra citate. Ex art 114 D.lgs. 267 / 2000 (Aziende speciali):

1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile.

3. Organi dell'azienda ... sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

4. L'azienda ... conforma la [propria] attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti ...

5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti...

5-bis. Le aziende speciali ... si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno.

6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

7. ... Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo, di revisione, nonché' forme autonome di verifica della gestione.

8. Ai fini di cui al comma 6 sono fondamentali i seguenti atti dell'azienda da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale: a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale; b) il budget economico almeno triennale; c) il bilancio di esercizio; d) il piano degli indicatori di bilancio.

L'azienda speciale è legalmente rappresentata dal Presidente della stessa, ferma l'obbligatorietà della nomina del Direttore quale responsabile gestionale, e ciò tenuto conto del vigente e sopra riportato art 114 c 3 D.lgs. 267 / 2000, anche a superamento delle previsioni ex art 33 lettera a), 29 e 30 DPR 902 / 1986.

Per il Direttore si vedano anche gli artt. da 32 a 37 DPR 902 / 1986.

Per il Consiglio di Amministrazione si rinvia a quanto previsto dagli artt. da 15 a 28 DPR 902 / 1986.

Per il Presidente del Consiglio di Amministrazione si veda anche quanto prescritto dagli artt. 29 e 30 DPR 902 / 1986.

Per il Collegio dei Revisori dei Conti si veda quanto indicato dagli artt. da 52 a 55 DPR 902 / 1986.

In materia di capitale di dotazione e fonti di finanziamento dell'azienda speciale si vedano anche le previsioni ex artt.45 e 46 DPR 902 / 1986.

In tema di pianificazione, programmazione e bilancio ex art 114 c 8 D.lgs. 267 / 2000 (di cui sopra) meritano osservazione i contenuti, le procedure ed i tempi di approvazione degli artt. da 38 a 42 DPR 902 / 1986.

L'azienda speciale dunque:

- ha propria autonomia imprenditoriale, personalità giuridica e propria partita IVA;
- svolge la propria contabilità secondo la logica economico – patrimoniale;
- è soggetta ad IRES ed IRAP in materia di imposizione sui redditi dalla stessa prodotti.

Nello schema di statuto aziendale (cui si rinvia per il dettaglio), approvato con la medesima deliberazione assembleare con cui è approvata la presente relazione, trovano concreta attuazione le previsioni ex art 114 D.lgs. 267 / 2000 e DPR 902 / 1986 di cui sopra; il piano programma ed il contratto di servizio saranno informati ai medesimi

EVOLUZIONE STORICA DEL MODELLO GESTIONALE DELLA GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI E SITUAZIONE ATTUALE

La Comunità Montana Valle Brembana, sin dall'istituzione dei Piani di Zona ex L. 328/00 quali strumenti di programmazione e pianificazione degli interventi a carattere sociale d'ambito sovracomunale, ha ricoperto (febbraio 2002) il ruolo di ente capofila ed attuatore dei medesimi. Tale ruolo è stato favorito dalla perfetta coincidenza tra i Comuni appartenenti alla Comunità Montana e i Comuni afferenti all'Ambito Territoriale della Valle Brembana. Si è pertanto verificata una perfetta sovrapposizione (seppur teorica) tra l'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito e l'Assemblea della Comunità Montana (costituita dai sindaci o loro delegati). All'avvio della gestione del piano di Zona, ha fatto seguito a partire dall'esercizio 2007, sulla scia degli incentivi regionali, l'estensione anche all'intero ambito dei servizi sociali, della gestione associata sovracomunale. Le convenzioni vigenti sono in scadenza al 31 dicembre del corrente esercizio, ed è stata proposta in continuità con la vigente convenzione, l'approvazione di una nuova e articolata convenzione di durata decennale.

Storicamente, stante l'assenza iniziale di personale dedicato alla gestione dei nuovi servizi sociali, in un contesto di dotazione organica della Comunità Montana sottodimensionata, (chiamata allo svolgimento di crescenti e importanti funzioni Regionali delegate, funzioni proprie e altre gestioni associate Comunali), penalizzata poi dai progressivi tagli ai trasferimenti Statali (culminati con l'azzeramento dei trasferimenti a partire dall'anno 2010) e da politiche Statali di contenimento della spesa di personale negli enti locali (sia a tempo determinato che a tempo indeterminato) con conseguente assenza di personale e di strutture organizzative o professionalità interne da poter dedicare alla nuova area dei servizi sociali, la Comunità Montana optò ab origine per una sorta di gestione minimale ed in economia, esternalizzando attraverso contratti professionali e di servizio, tutte le attività inerenti e conseguenti all'attuazione del Piano di Zona.

Dal punto di vista organizzativo , l'Area dei servizi sociali, ha subito una variegata evoluzione: dal 2005 a seguito dell'avvio di una cooperazione con la Comunità Montana Valle Cavallina - con l'obiettivo principale della definizione di un progetto per la costruzione di una struttura gestionale dei servizi sociali, in grado di rispondere ai bisogni espressi dall'utenza vallare- fu sottoscritta una convenzione biennale per l'utilizzo di

personale in disponibilità della medesima, al quale affidare anche le funzioni sia di Responsabile dell'U.D.P. che di responsabile dei Servizi Sociali della C.M. Valle Brembana. A tale convenzione fece seguito la sottoscrizione di un ATS con l'Azienda Speciale Consortile Valle Imagna accompagnata dalla stipula di convenzioni con i Comuni San Pellegrino Terme (incentrata sulla figura del Responsabile dell'UDP) e Serina (incentrata sulla figura del Responsabile dei Servizi Sociali), con il subentro di una successiva convenzione con il Consorzio Servizi Val Cavallina, terminata al 31/12/2014. A decorrere dal 01/01/2015 fece seguito la nomina del responsabile dei Servizi Sociali con incarico ex art. 110 TUEL.

Come già precisato, l'organizzazione "precaria" della struttura dedicata ai servizi sociali è fondamentalmente il risultato da un lato della limitata disponibilità di risorse a carattere stabile da dedicare a politiche di sviluppo del personale e dall'altro delle rigorose limitazioni alle spese di personale introdotte dalla L. 296/2006 (art. 1 c. 562) e seguenti, che di fatto hanno congelato (e congelano tuttora) la spesa di personale della Comunità Montana al dato storico dell'esercizio 2008 (2009 per i contratti a tempo determinato).

Nell'esercizio 2008, come da delibera n. 34 del 14/12/2007, fu approvata la costituzione di una società a responsabilità limitata unipersonale denominata "Comunità Territorio Ambiente srl unipersonale", attraverso la scelta d'impiego dello strumento societario c.d. "in house" nell'auto-produzione di beni e servizi, con una pluralità di motivazioni, tra cui:

- possibilità di auto-produrre beni e servizi senza dover sostenere l'onere aggiuntivo legato all'utile d'impresa;
- possibilità di auto-produrre beni e servizi in alcuni settori, a volte connotati da carenza di imprenditoria e/o scarsa professionalità;
- garanzia di continuità nel ciclo produttivo, con conseguente possibilità di sviluppare professionalità stabili e conseguenti economie di scala;
- disponibilità di uno strumento organizzativo di tipo flessibile e maggiormente efficiente, in grado di sopperire ad esigenze produttive anche di tipo temporaneo e sopperire alle rigidità strutturali dell'Ente locale, sia sotto il profilo organizzativo che contabile.

Attraverso tale società fu sperimentata una prima internalizzazione di alcune attività, tra cui il servizio di segretariato sociale, che fu garantito con personale stabilmente assunto dalla società strumentale. Una delle esigenze avvertite anche in quel frangente, era proprio la necessità di poter disporre di personale da impiegare in modo stabile, soprattutto nei servizi in favore delle persone più fragili e poter conseguentemente instaurare rapporti professionali basati su rapporti fiduciari tra gli operatori e l'utenza. Al di là dell'articolata evoluzione storica delle disposizioni normative atte a contenere la partecipazione degli enti locali in società strumentali confluita nell'attuale TUSP (d.lgs. 175/2016) ed al di là degli stringenti vincoli che consentono uno sviluppo in tale direzione, la positiva esperienza di gestione diretta *in house* di tali servizi – fu archiviata, in quanto con delibera Assembleare n. 29 del 08/07/2013, si rese necessario recepire l'art. 4 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 con conseguente scioglimento della Società strumentale "Comunità Territorio e Ambiente" srl.

A tale esperienza, per l'attuazione del Piano di Zona e la gestione associata dei servizi sociali, ha fatto seguito il modello organizzativo attuale, caratterizzato da una micro organizzazione interna all'Ente (n. 1 responsabile dei servizi sociali con incarico ex art. 110 D.Lgs. 267/00) e conseguente esternalizzazione attraverso enti del terzo settore di

tutte le restanti attività, o tramite contratti di servizio o attraverso il sistema della c.d. voucherizzazione.

Tale modello, se da un lato presenta il vantaggio della flessibilità organizzativa, dall'altro risulta penalizzato da un'organizzazione eccessivamente precaria, in particolare sul fronte del personale da impiegare nell'ambito del segretariato sociale e tutela minori. Infatti l'esternalizzazione del servizio attraverso appalti periodici - anche in seguito ai più recenti orientamenti giurisprudenziali volti a tutelare la concorrenza- non consente né di vincolare il soggetto subentrante all'impiego del medesimo personale (qualora il subentrante disponga già di personale proprio da destinare alla mansione), né di prestabilire la tipologia contrattuale da applicare all'appalto (nell'ambito dei CCNL di settore), con la conseguenza del rischio di un eccessivo turnover del personale a vario titolo impiegato nei relativi servizi. Si aggiunga inoltre che, la necessità di procedere attraverso periodici affidamenti pubblici nel rispetto del D.Lgs. 50/2016, ed il conseguente turnover dei fornitori, espone al rischio -seppur del tutto eventuale- di potenziali ricorsi amministrativi periodici, che oltre a generare eventuali extracosti, possono potenzialmente generare ripercussioni sul fronte della continuità dei servizi offerti all'utenza. Tale modello organizzativo non consente inoltre, come si vedrà meglio appresso, di poter beneficiare degli importanti benefici finanziari strutturali, messi a disposizione proprio per la stabilizzazione del personale operante nel settore.

I principali Servizi attualmente attivi, risultano essere i seguenti:

- a) Servizio Segretariato Sociale e Sociale Professionale: il servizio viene svolto da operatori professionali, dipendenti da enti esterni presso le sedi dei comuni e le sedi della Comunità Montana. Il servizio viene svolto per tutti i Comuni che non ne hanno uno proprio.
- b) Servizio Ufficio di Piano: il servizio viene svolto da operatori professionali, dipendenti da enti esterni, presso le sedi della Comunità Montana;
- c) Servizio di Tutela Minori: il servizio è attivato su richiesta della magistratura per tutti i Comuni dell'ambito secondo le indicazioni dell'Ufficio di Piano. Viene gestito direttamente con personale esterno, i destinatari del servizio sono minori sottoposti ad abuso, maltrattamento fisico o psichico, grave trascuratezza, in situazione di abbandono o rischio;
- d) Servizio di affido familiare: ha come finalità il sostegno delle competenze educative genitoriali a tutela del minore e persegue l'obiettivo di reperire famiglie disposte all'accoglienza di minori. Il servizio è svolto, secondo le indicazioni del servizio Tutela minori e dei servizi sociali, da un'equipe composta da professionisti con profili diversi (psicologi, assistenti sociali, educatori) che vengono ingaggiati tramite incarichi diretti e/o affidamenti ad enti del terzo settore.
- e) Servizio assistenza domiciliare minori (ADM) e visite protette: si realizza con interventi educativi per lo più svolti all'interno del nucleo familiare finalizzati alla salvaguardia dello sviluppo armonico e completo della personalità del minore. Viene gestito tramite affidamento ad un ente del terzo settore, fa riferimento al servizio tutela minori e viene attivato in forma preventiva o su mandato dall'A.G.
- f) Servizio Assistenza Domiciliare (SAD e SADH) si caratterizza come un complesso di interventi e prestazioni professionali a carattere socio-assistenziale, anche temporanei, erogati prevalentemente, ma non unicamente, presso l'abitazione degli utenti. Il servizio viene svolto con il sistema dell'accreditamento e della voucherizzazione, gestito per tutti i comuni sprovvisti del servizio, e per quelli che decidono di avvalersi della gestione tramite voucher del SAD.

- g) Servizio di telesoccorso, rivolto agli anziani soli, i disabili, che soffrono di gravi patologie ed in genere per tutti coloro che in qualsiasi momento possono avere bisogno di contattare un valido centro di assistenza in grado di intervenire con tempestività. Il servizio viene gestito per tutti i comuni che ne fanno richiesta tramite affidamenti a terzi.
- h) Servizi educativi: afferiscono a questo servizio differenti tipologie di attività educative rivolte ai minori in ambito scolastico (assistenza educativa scolastica) e in contesti extra scolastici (CRE). Il servizio di assistenza educativa scolastica viene affidato tramite bando ad evidenza pubblica. I servizi extra scolastici ed educativi finalizzati al contrasto della povertà educativa vengono svolti sul territorio o nelle scuole e sono attivati tramite lo strumento del voucher, o tramite la realizzazione di progetti in co progettazione con enti del terzo settore
- i) Servizi CDD/CSE: servizi semiresidenziali a favore di soggetti disabili a cui vengono fornite prestazioni di tipo assistenziale, educativo e socializzante: i servizi vengono svolti da enti del terzo settore. La Comunità Montana si occupa della gestione dei rapporti economici in nome e per conto dei comuni che utilizzano i servizi CDD e CSE.
- j) Servizio di inserimento lavorativo, borse lavoro, tirocini risocializzanti, tutte azioni finalizzate al recupero sociale e al reinserimento lavorativo rivolto a disabili fisici, psichici, persone in condizione di fragilità/emarginazione, beneficiari della misura Reddito di Cittadinanza. Il servizio viene svolto tramite il sistema della voucherizzazione gestito da soggetti pubblici e privati, profit e non profit, accreditati dall'Ambito, tramite la realizzazione di progetti in partner con i comuni dell'ambito, con l'ASST/CPS territoriale, o in convenzioni con cooperative sociali di tipo B.
- k) Servizio di programmazione e sviluppo delle politiche abitative per tutti i comuni gestito tramite personale interno e personale esterno specializzato nel settore. Il servizio prevede:
- a. la redazione del piano annuale e triennale casa, la pubblicazione di un bando annualmente per l'assegnazione degli alloggi comunali e di ALER a cui possono accedere i cittadini di tutti i comuni dell'ambito;
 - b. la gestione delle misure regionali a sostegno della locazione e l'avvio di progetti di housing in co-progettazione con i Comuni e con gli enti del terzo settore;
- l) Gestione diretta con personale interno di tutti i finanziamenti relativi alle diverse Misure regionali, statali ed europee rivolte a:
- disabili (FNA, Dopo di Noi, Reddito di autonomia);
 - anziani (Reddito di autonomia, FNA);
 - famiglie e minori (sostegno affitti e al reddito);
 - soggetti fragili (Reddito di cittadinanza)
 - Amministrazioni e gestori privati delle unità di offerta del territorio (FSR/erogazione di contributi per sostegno servizi svolti relativi alle aree: Minori (Assistenza Domiciliare Minori, asili nido), Disabili (rette per strutture accreditate, servizio inserimento lavorativo, servizio di assistenza domiciliare disabili), Anziani (Servizio di Assistenza Domiciliare);
- m) Servizio di prevenzione in collaborazione con ATS e soggetti del terzo settore specializzati nel settore della prevenzione e dipendenza, vengono svolte azioni di vario tipo finalizzate al contrasto del Gioco d'azzardo patologico, all'abuso di alcol e sostanze.
- n) Servizio accreditamento Unità di Offerta Sociali. Il servizio gestisce, su delega da parte dei Comuni le procedure relative alla Comunicazione Preventiva di Esercizio e di accreditamento delle Unità di Offerta Sociali ai sensi della normativa regionale.

LE OPPORTUNITA' OFFERTE DALLA L. 178/2020 (legge di bilancio 2021)

La Legge 178/2020 (legge di bilancio 2021) all'art. 1 commi 797 e seguenti, ha fissato:

- un livello essenziale dei servizi sociali, rappresentato da un rapporto fra assistenti sociali e popolazione residente nell'Ambito sociale territoriale di 1:5.000;
- un ulteriore obiettivo di servizio di 1:4.000.

A tal fine ha previsto in favore degli Ambiti territoriali:

- a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento di rapporto di 1 a 4.000.

Se per il raggiungimento dei livelli essenziali minimi, ciascun ambito può avvalersi di personale interno o esterno anche assunto a tempo determinato, ai fini del calcolo del contributo Ministeriale, devono essere considerati tutti gli assistenti sociali effettivamente impiegati nei servizi sociali svolti nel territorio dell'Ambito Territoriale e nella relativa organizzazione e pianificazione, assunti a tempo indeterminato. In relazione alla concreta organizzazione dei servizi sociali in ciascun Ambito territoriale, si può fare riferimento a quelli assunti da:

- Comuni, Unioni di Comuni (art. 32 D.Lgs. 267/2000), Comunità Montane (artt. 27-28-29 del D.Lgs. 267/2000);
- Azienda Speciale ovvero Azienda Servizi alla Persona, ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. 267/2000 (Ente strumentale del Comune);
- Istituzione ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. 267/2000 (organismo strumentale del Comune);
- Comune capofila, in caso di convenzione (art. 30 del D.Lgs. 267/2000);
- Consorzi per la gestione di servizi socioassistenziali e sociosanitari (art. 31 D.Lgs. 267/2000);
- Società della Salute (riconducibile all'art. 31 D.Lgs. 267/2000);
- Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, art. 31 e 114 del D.Lgs. 267/2000.

Pertanto, ai fini del calcolo degli assistenti sociali operanti nell'Ambito territoriale, possono essere considerati quelli che sono assunti dai soggetti sopra indicati, purché assunti a tempo indeterminato, svolgano effettivamente la loro attività a favore di uno o più Comuni appartenenti all'Ambito e siano effettivamente impiegati nei servizi sociali. Non possono essere considerati gli assistenti sociali dipendenti da soggetti privati o del Terzo Settore a seguito di appalto di interventi e servizi ovvero dipendenti da Aziende Sanitarie Locali operanti all'interno delle stesse.

Va precisato a tal fine che le assunzioni a tempo indeterminato di cui al comma 797, effettuate a valere sulle risorse di cui al comma 799 e nel limite delle stesse, in base al comma 801 della stessa disposizione, non rilevano ai fini del rispetto dei valori soglia individuati dal DM 17 marzo 2020 per la definizione della capacità assunzionale dei Comuni, in quanto considerate spese di personale etero-finanziate.

Dall'applicazione dei criteri di calcolo, all'Ambito territoriale della Valle Brembana, caratterizzato dalla presenza di n. 2,5 assistenti sociali a tempo indeterminato assunte dai Comuni (Zogno-San Pellegrino Terme-San Giovanni Bianco) e n. 7,91 assistenti sociali equivalenti a tempo pieno, in capo alla Comunità Montana (attraverso esternalizzazione a soggetti del terzo settore), verrebbero attribuite, in caso di assunzione dei n. 7,91

assistenti sociali attualmente esterni, risorse finanziarie complessive, per € 115.346,08, così determinate:

Criteri di Calcolo contributo teorico massimo Ministeriale art. 1 c. 797 Legge 178/2020

Calcolo con formule circolare Ministero del Lavoro n. 1447 del 12-02-2021

N	N. Abitanti residenti 01/01/2021	40.527
AS	N. assistenti sociali assunti a tempo indeterminato (in termini di equivalenti a tempo pieno presenti nell'anno) - n. 2,5 (Zogno-San Pellegrino Terme-San Giovanni Bianco) + n. 7,91 Comunità Montana - approssimato al primo decimale	10,4
q6500	quoziente ottenuto dividendo N per 6.500 approssimati al primo decimale	6,2
q5000	quoziente ottenuto dividendo N per 5.000 approssimati al primo decimale	8,1
q4000	quoziente ottenuto dividendo N per 5.000 approssimati al primo decimale	10,1
	Rapporto Residenti/Assistenti sociali	3.896,83
q4000<AS	Cont = (q5000-q6500)x40,000+(q4000-q5000)x20000	116.000,00
Contr. Max	(37/13)*N	115.346,08

Poiché gli spazi assunzionali complessivi della Comunità Montana - pur conteggiando la deroga per l'etero finanziamento – non consentono di procedere alla stabilizzazione delle n. 7,91 assistenti sociali equivalenti (dato spazi assunzionali complessivi disponibili da programmazione triennale personale 2021 Euro 90.914,37) e stante l'esigenza maturata da tempo di ridefinire il modello organizzativo complessivo della gestione del P.D.Z. e relativi servizi sociali associati connessi, la Comunità Montana s'è subito attivata, anche sulla scorta dei modelli gestionali utilizzati in ambito regionale per realtà territoriali simili alla nostra, per valutare congiuntamente con i Comuni d'Ambito ipotesi organizzative alternative, con l'obiettivo di poter beneficiare dei contributi ministeriali strutturali e perseguire modelli di gestione ottimali e più flessibili. Sono state pertanto avanzate varie ipotesi, tra cui:

- assunzione diretta da parte della Comunità Montana degli assistenti sociali con richiesta di cessione spazi assunzionali da parte dei Comuni d'Ambito per la parte non eterofinanziata ;
- assunzione diretta degli assistenti sociali da parte dei Comuni d'Ambito (anche in associazione tra loro);
- costituzione di un'Azienda Speciale Consortile ex art. 114 (non soggetta a limitazioni delle spese di personale ex art. 18 c. 2 bis del D.L. 112/2008 e successive modifiche terminate cn art 27 c. 1 lett. b) D.Lgs. 175/2016, e rappresentata da maggior flessibilità gestionale rispetto agli enti locali, con possibilità di conferire alla medesima la gestione del P.D.Z.);

Il confronto effettuato con l'Ambito e con i Comuni di riferimento, non ha sortito alcun risultato, poiché se da un lato le amministrazioni non dispongono di spazi assunzionali da cedere/impiegare in favore dell'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali, dall'altro non sono unanimemente favorevoli alla costituzione di un'azienda speciale consortile, potenzialmente idonea a svolgere il ruolo anche di capofila per la gestione del P.D.Z. dell'Ambito Territoriale.

In esito a tale prima fase di confronto, nel corso dell'ultima Assemblea d'Ambito del 14/09/2021, è stata espressa la volontà di confermare alla Comunità Montana il ruolo di capofila-ente gestore del Piano di Zona, demandando alla stessa le opportune valutazioni con l'obiettivo di individuare un modello gestionale più consono alle esigenze del settore, anche in un'ottica di stabilizzazione degli assistenti sociali, in linea con gli incentivi finanziari ministeriali

E' stata pertanto valutata, anche in base all'esperienza dell'auto produzione di beni e servizi già sperimentata in passato attraverso una società strumentale "in house providing" - che presenta indubbi profili di vantaggio, soprattutto per i servizi "a c.d. fallimento di mercato"- e anche in analogia ad un modello analogo già attivo in una Comunità Montana della Provincia di BS, l'opportunità di costituire un'Azienda Speciale ex art. 114 TUEL, partecipata unicamente dalla Comunità Montana, cui sub delegare funzioni/servizi/attività, attribuiti dalla Comunità Montana (che mantiene il ruolo di capofila del P.D. Z. ed ente delegato per la gestione associata).

LE FORME ALTERNATIVE DI GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI

La valutazione circa l'individuazione di un modello alternativo di gestione dei servizi sociali, nasce dall'esigenza di favorire l'uso ottimale delle risorse e disporre di uno strumento più funzionale e consono alle esigenze di un settore – quello dei servizi sociali - in continua espansione, sia per le crescenti esigenze ed i nuovi bisogni di una popolazione sempre più anziana e fragile, sia per il continuo e progressivo trasferimento di un numero sempre maggiore di funzioni e competenze dal centro alla periferia (Comuni). Tale valutazione, tuttavia non può esimersi dal considerare le importanti opportunità finanziarie strutturali messe a disposizione dalla L. 178/2020, per la stabilizzazione del personale impiegato per il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali fissati dalla norma, che indica essa stessa le modalità organizzative ritenute idonee per incentivare tali obiettivi.

Se pertanto si esclude una forma di gestione diretta in economia da parte dell'ente capofila (Comunità Montana), o forme analoghe di gestione associata (con personale assunto dai Comuni convenzionati) proprio per le ragioni citate in premessa (ossia l'indisponibilità di sufficienti spazi assunzionali), l'analisi resta limitata alle ipotesi organizzative alternative, idonee a percepire i finanziamenti statali strutturali: Azienda Speciale o Istituzione (ex art. 114 TUEL) o Consorzi tra enti locali (ex art. 31 TUEL) . S'è già infatti argomentato che la gestione attuale, attraverso esternalizzazione del servizio di segretariato sociale e servizio sociale – tutela minori – ufficio di piano, non consente di accedere ai fondi Statali destinati alla stabilizzazione del personale.

In merito alla gestione attraverso Azienda Speciale consortile (partecipata dai Comuni d'Ambito e dalla Comunità Montana), che da un punto di vista dell'economia dei procedimenti amministrativi, rappresenterebbe la soluzione ideale, in quanto risulterebbe ente idoneo a svolgere direttamente il ruolo di capofila del P.d.z. s'è già argomentato circa

il percorso di confronto avviato con le amministrazioni comunali d'ambito, che ha portato – almeno per il momento – ad una mancanza di condivisione unanime da parte dei Comuni per procedere in tale direzione. E' del tutto evidente che tale scelta non è autonomamente perpetrabile dalla Comunità Montana, in quanto rappresenterebbe il risultato della volontà convergente di altri enti autonomi, chiamati a concorrervi (i 37 Comuni dell'ambito territoriale). Analoga conclusione può essere assunta per l'eventuale costituzione di un consorzio tra Comuni, che peraltro non avrebbe alcun senso all'interno del territorio omogeneo della Comunità Montana, poiché si sovrapporrebbe ad un ente locale già titolato a svolgere tali funzioni e non consentirebbe di superare le criticità del modello attuale, essendo il consorzio sottoposto alle medesime disposizioni ordinamentali vigenti per i Comuni e per la Comunità Montana

In merito all'eventuale utilizzo alternativo del modello organizzativo "Istituzione" – che diversamente dall'Azienda speciale non ha potestà statutaria e regolamentare ed è sprovvista di personalità giuridica - si ritiene che il medesimo non risulti idoneo sia per dimensione territoriale sia per la rilevanza economica e complessa articolazione dei servizi da erogare, destinati in prospettiva ad aumentare ulteriormente. Si rileva peraltro che l'Istituzione è un ente strumentale che, a differenza dell'Azienda Speciale, non permette – seppure in prospettiva – la proprietà di più enti locali. Si osservi da ultimo che, nel panorama dei modelli organizzativi degli Ambiti Territoriali Regionali Lombardi, si rilevano unicamente Enti Locali ed Aziende Speciali-Sociali.

Rispetto ai modelli organizzativi, se si escludono per le motivazioni accennate le alternative forme di gestione illustrate, la valutazione finale non può che ricadere sul modello dell'Azienda Speciale, partecipata unicamente dalla Comunità Montana.

L'individuazione del modello alternativo di gestione, avviene pertanto per esclusione dei restanti modelli incentivati, mediante conferma del modello dell'Azienda Speciale, partecipata unicamente dalla Comunità Montana.

L'AZIENDA SPECIALE: VINCOLI E VANTAGGI.

Va preliminarmente evidenziato che, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. n. 902/1986 le Aziende Speciali, restano assoggettate, salvo eccezioni, al vincolo della territorialità per quanto riguarda la possibilità di svolgere attività a favore di enti diversi rispetto a quello di appartenenza. Inoltre, in quanto organismo a totale partecipazione pubblica che gestisce servizi pubblici locali, sono obbligate a dotarsi di propri criteri e modalità per il reclutamento del personale conformi ai principi richiamati dall'art. 35, comma 3, D.Lgs. n. 165/2001. In quanto organismo di diritto pubblico, sono tenute all'applicazione del Codice degli appalti (D.lgs. 50/2016) e, come previsto dal delibera ANAC n. 1134/17, sono tenute al rispetto delle norme in materia di anticorruzione e trasparenza. Si applicano inoltre all'azienda speciale le disposizioni sui compensi degli amministratori ex D.L. 78/2010 art. 6 comma 2. Le stesse devono conformare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e hanno l'obbligo di conseguire l'equilibrio economico. Risultano inoltre soggette a penetranti poteri di indirizzo, controllo e vigilanza, da parte degli enti – ente – partecipanti.

Di contro l'Azienda Speciale è dotata di autonomia giuridica e imprenditoriale, nello svolgimento dell'attività negoziale non le è imposta la forma scritta *ad substantiam*, non è soggetta ad alcun obbligo di razionalizzazione discendente da parametri dimensionali, di fatturato o di risultato (come dettati dal D.Lgs. n. 175/2016 per le società partecipate)

non è soggetta alle rigidità imposte dal sistema contabile degli enti locali (D.lgs. 118/2011), risulta soggetta all'applicazione - nell'ambito dei rapporti di lavoro- alla disciplina del diritto privato, non assumendo il personale in essa operante lo *status* di dipendente pubblico, poiché tale organismo non rientra nella nozione di Pubblica Amministrazione di cui all'art. 1, comma 2, D.Lgs. n. 30 marzo 2001 n. 165. Il personale risulta soggetto ad un regime previdenziale misto, che a differenza dei dipendenti pubblici, consente di sgravare l'Azienda dall'onere relativo ad eventuali assenze dei lavoratori (congedi straordinari retribuiti - malattia).

Le aziende speciali, che gestiscono *servizi socio assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona*, ai sensi dell'art 18 del 112/2008 convertito con L. 133/2008, non sono soggette al principio di riduzione dei costi del personale, poiché la norma dispone unicamente “...l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati”.

Le aziende speciali, costituite per la gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali, rivestono il carattere di "ente pubblico". Soddisfano pertanto il requisito soggettivo per l'esenzione iva, richiesto dall'art. 10, n.27 ter del DPR 633/72 per lo svolgimento di attività di natura socio sanitaria e assistenziale. (Risoluzione 89 del 12/03/2008). Il regime di esenzione per le attività di natura socio sanitaria e assistenziale, si applica anche alle somme erogate dall'Ente pubblico all'azienda in caso di integrazione del corrispettivo, contribuzione totale, controprestazione del servizio (in presenza di sinallagma).

IL TEMA DELLE COMPENSAZIONI ECONOMICHE

Il tema delle *compensazioni economiche*, richiamato dall'art 34 c 20 DL 179 / 2012, si correla per un verso alla tematica degli aiuti di Stato.

Per aiuto di Stato si intende qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcune imprese o produzioni che, attribuendo un vantaggio economico selettivo, falsa o minaccia di falsare la concorrenza; tranne in alcuni casi, gli aiuti di Stato sono vietati dalla normativa europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che disciplina la materia agli articoli 107 e 108.

Detti aiuti sono ammessi quando (articolo 107/2 del Trattato UE) consentono di realizzare obiettivi di comune interesse (servizi di interesse economico generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo, sviluppo sostenibile, promozione della diversità culturale, ecc.) o rappresentano il giusto strumento per correggere taluni evidenti fallimenti dell'economia di mercato.

Il compito di verificare se vi sia il giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse è affidato alla Commissione europea (Direzione Generale Concorrenza), che ha competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato; il controllo degli aiuti di Stato da parte della Commissione europea è parte integrante della politica di concorrenza UE, garantendo uguaglianza di condizioni a tutte le imprese che operano sul mercato interno europeo.

Il compito dello Stato membro è quello di cercare di contemperare l'esigenza nazionale di accrescere l'efficienza del mercato dal punto di vista economico con le esigenze di

equilibrio dei mercati sotto il profilo della concorrenza. Ogni progetto che preveda la concessione di un nuovo beneficio deve essere tempestivamente notificato, insieme a tutte le informazioni necessarie, dallo Stato membro interessato alla Commissione UE che adotta in merito una decisione con la quale stabilisce se l'agevolazione in questione è compatibile con le regole del Trattato.

La Commissione avvia il procedimento formale di esame se verifica che il provvedimento notificato (articolo 108 del Trattato UE), presenta dubbi sulla compatibilità col mercato comune; al termine del procedimento (Regolamento UE 1589/2015 che codifica il Regolamento UE n. 659/1999), la Commissione può adottare: una decisione "positiva" con la quale dichiara l'aiuto compatibile; una decisione "negativa" con la quale dichiara la misura incompatibile e, nel caso l'aiuto sia stato già erogato, ne ordina il recupero; una decisione "condizionale" con la quale dichiara la misura compatibile, ma assoggetta la sua attuazione a condizioni.

Quando è prevista l'erogazione di un corrispettivo, dall'Ente Pubblico all'affidatario di un proprio servizio / attività, risulta totalmente estraneo alla tematica degli Aiuti di Stato, nella misura in cui l'affidamento avvenga a condizioni economiche ragionevolmente allineate a quelle del mercato.

Si può dunque affermare l'esclusione di un aiuto di stato quando la compensazione rappresenta una contropartita delle prestazioni effettuata dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quella delle società che fanno loro concorrenza.

Si riportano le quattro condizioni previste nella sentenza del caso Altmark Trans GmbH (Corte Giustizia UE – C 280 00 – 24.07.2003) perché detta estraneità operi quando sia previsto un corrispettivo a favore dell'affidatario: gli obblighi dell'azienda speciale saranno determinati analiticamente nel contratto di servizio, che regolerà l'affidamento del servizio; i corrispettivi erogati all'azienda speciale sono definiti in base a parametri preventivamente determinati in modo obiettivo e trasparente, che troveranno collocazione nel contratto di servizio; i corrispettivi erogati non eccedono quanto necessario per coprire integralmente il costo del servizio pubblico, salvo un piccolo e ragionevole margine di utile; l'azienda speciale è organizzata secondo criteri di efficienza, e dispone delle risorse umane e dei mezzi adeguati per adempiere agli obblighi di servizio pubblico ad essa affidati con il contratto di servizio.

CONCLUSIONI

Dalla disamina proposta, si può concludere che la forma più opportuna per la gestione del Piano di Zona e dei servizi connessi alla gestione associata dei servizi sociali delegati dai Comuni d'ambito, fermo restando il ruolo della Comunità Montana in qualità di ente titolare ed ente Capofila, è la costituzione di un'azienda speciale ex art 114 D.lgs. 267 / 2000.

Tale strumento, che garantisce totalmente la governance delle iniziative e la partecipazione attiva alle scelte aziendali da parte della Comunità Montana, offre – ancora – la possibilità di poter disporre di un modello organizzativo più flessibile, sia sul fronte

organizzativo/operativo che nell'ottica di un uso ottimale delle risorse finanziarie disponibili.

Consente – senza gravare sugli spazi assunzionali degli enti Comunali e/o della Comunità Montana – di stabilizzare nell'immediato il personale impiegato nella gestione dei servizi di Segretariato Sociale e Sociale Professionale, del Servizio Ufficio di Piano e del Servizi o Tutela Minori, offrendo l'opportunità di procedere alla futura reinternalizzazione di servizi ad oggi esternalizzati, e alla realizzazione diretta di servizi futuri, anche a c.d. fallimento di mercato, senza il timore di ulteriori costi. L'Azienda gode infatti della possibilità di poter gestire in modo flessibile la propria dotazione organica, anche in funzione di eventuali servizi temporanei (si pensi ad eventuali bandi regionali di finanziamento finalizzato), che diversamente debbono necessariamente essere esternalizzati.

Dal punto di vista squisitamente numerico, stante la difficoltà nel fare proiezioni circa le attività che l'azienda potrà potenzialmente svolgere in futuro (oggetto di valutazione della governance aziendale e delle opportunità al tempo vigenti), si osserva che nell'immediato con la gestione diretta del servizio di segretariato sociale-tutela minori-ufficio di piano, la costituzione consentirebbe di beneficiare delle risorse finanziarie strutturali messe a disposizione dalla Legge 178/2020 (legge di bilancio 2021), pari ad annui € 115.346,08 (dato 2021 con organico vigente) e relativamente all'internalizzazione del servizio di Segretariato Sociale – Ufficio di Piano-Tutela Minori, genererebbe un risparmio diretto di IVA su base annua, pari ad € 16.430,00 (dato di riferimento periodo Ottobre 2020-Settembre 2021). Ad invarianza di organico e di CCNL applicato al personale oggi impiegato esternamente – e senza considerare l'utile d'impresa di cui il soggetto esterno affidatario comunque beneficia – si può ritenere che tali maggiori risorse, possano agevolmente coprire i costi aggiuntivi della nuova struttura amministrativa (Direttore [onere da quantificare in funzione della tipologia d'incarico], revisore [onere stimato € 3.500,00], consulente esterno gestione contabile/fiscale/personale [onere stimato € 15.000,00], n. 1 figura amministrativa equivalente B3 p.t. 50% e n. 1 figura contabile equivalente C1 p.t. 66,66% [onere complessivo stimato € 36.500,00], premi assicurativi [onere complessivo stimato € 3.000,00], rimborsi spese A.U. [onere complessivo stimato € 3.000,00], consulenza sicurezza [onere complessivo stimato € 2.500,00]), con la possibilità in futuro di internalizzare o svolgere direttamente ulteriori altri servizi, generando quindi ulteriori potenziali economie di scala.

La costituzione di un'Azienda speciale, partecipata unicamente dalla Comunità Montana, offre comunque la possibilità, per un prossimo futuro e qualora se ne ravvisi l'opportunità, di poter essere trasformata in azienda consortile ed accogliere la partecipazione dei Comuni d'Ambito.

Per i restanti criteri predeterminati dalla Giunta Esecutiva (ossia l'individuazione di un organismo "snello" finalizzato alla massima efficacia, efficienza ed economicità, limitando al massimo gli aggravii amministrativi e gli oneri di funzionamento, favorendo il massimo controllo e potere sostitutivo dell'Ente) si fa rimando all'allegato Statuto, rilevando in questa sede come sia stato previsto un amministratore unico, con facoltà di accorparsi nella medesima carica, anche il ruolo di direttore, e come siano stati previsti penetranti controlli e poteri sostitutivi da parte della Comunità Montana, che garantiscono il pieno potere di governance dell'Azienda Speciale.

