

La gestione in forma associata dei servizi sociali: valutazioni di convenienza e profili organizzativi

a cura di Katia Giusepponi

eum x management x amministrazioni pubbliche

La gestione in forma associata dei servizi sociali: valutazioni di convenienza e profili organizzativi

a cura di Katia Giusepponi

eum

ISBN 978-88-6056-193-0

©2009 eum edizioni università di macerata

via Carducci (c/o Centro Direzionale) - 62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<http://ceum.unimc.it>

Stampa:

stampalibri.it - Edizioni SIMPLE

via Trento, 14 - 62100 Macerata

info@stampalibri.it

www.stampalibri.it

Indice

- 9 Introduzione

- 13 Capitolo primo
 Profili organizzativi
 - 13 1.1 Inquadramento
 - 14 1.2 Le risorse umane nei piccoli Comuni
 - 15 1.3 I vantaggi della gestione associata
 - 17 1.4 Difficoltà organizzative e nodi da sciogliere

- 19 Capitolo secondo
 Approfondimenti sul distacco di personale
 - 19 2.1 Il distacco di personale
 - 21 2.2 Il trattamento economico nel distacco
 - 21 2.3 Il distacco verso aziende private
 - 22 2.4 Il distacco nella Finanziaria 2008

- 25 Capitolo terzo
 Profili qualitativi
 - 25 3.1 Il concetto di qualità nei servizi sociali
 - 26 3.2 La gestione associata dei servizi come strumento di miglioramento della qualità
 - 27 3.3 Indicatori di qualità nei servizi sociali

- 31 Capitolo quarto
 - Forme giuridiche
 - 31 4.1 Le forme associative nel TUEL
 - 34 4.2 La Finanziaria 2008 e i limiti per le gestioni associative dei Comuni
 - 35 4.3 Le aziende speciali secondo il TUEL
 - 38 4.4 Le aziende pubbliche di servizi alla persona nella l. reg. 5/2008
 - 39 4.5 Finanziaria 2008 e limiti per le aziende basate su forme consortili
 - 42 4.6 Un quadro di sintesi sulle forme giuridiche per la gestione associata

- 53 Capitolo quinto
 - Analisi dei costi
 - 53 5.1 Classificazioni e configurazioni di costo
 - 54 5.2 Ipotesi di convenzione con delega al Comune Capofila
 - 55 5.3 Ipotesi di struttura per i servizi agli anziani e ai disabili
 - 59 5.4 Ipotesi di struttura per tutti i servizi sociali

- 65 Riferimenti bibliografici

- 69 Appendice
 - Rilevazione relativa a interventi sociali dei Comuni

Hanno collaborato:

- per il capitolo primo, *Profili organizzativi*: Alessandra Albanesi, Raffaella Giacomozzi, Ida Imperato;
- per il capitolo terzo, *Profili qualitativi*: Alberto Cutini, Maria Fuselli, Pina Siclari, Giuseppe Forti e Fiorella Traini;
- per il capitolo quarto, *Forme giuridiche*: Daniela Alessandrini, Alberto Cesetti, Marcello Filippi, Argeo Funari;
- per il capitolo quinto, *Analisi dei costi*: Daniela Alessandrini, Saura Chiurchiù, Carlo Giarritta, Dina Felicioni, Ivana Pallottini.

Introduzione

Premessa

Il lavoro illustra i risultati di un'attività di ricerca e formazione svolta tra ottobre 2007 e giugno 2008, e finalizzata a: *realizzare un percorso formativo* sulla gestione in forma associata dei servizi sociali; *sviluppare un percorso di training on the job* riguardante la valutazione di convenienza economica e l'organizzazione di gestioni associate di servizi sociali, con specifico riferimento al Comune di Fermo e agli altri Comuni dell'Ambito territoriale sociale XIX della Regione Marche; *formulare proposte* di forma giuridica e assetto organizzativo per la gestione associata di servizi sociali da parte dei Comuni stessi.

Questo rapporto scaturisce dal lavoro svolto in termini di analisi e di formulazione di proposte ed è frutto del coordinamento, del dettaglio e della rielaborazione dei risultati prodotti studiando le gestioni associate in ordine a:

- profili organizzativi (capitolo primo);
- distacco del personale (capitolo secondo);
- profili qualitativi (capitolo terzo);
- forme giuridiche (capitolo quarto);
- costi (capitolo quinto).

Filo conduttore di lavoro si è avuto nella convinzione dell'importanza strategica delle gestioni associate di servizi sociali (a questo riguardo, si leggano in particolare i vantaggi sintetizzati nel paragrafo 1.3), accompagnata dalla salda consapevolezza delle difficoltà e dei nodi da sciogliere (si veda soprattutto il paragrafo 1.4) affinché si possa pervenire con successo a tali gestioni.

L'evoluzione dell'ambito di analisi

Durante primi incontri con i Comuni dell'Ambito XIX, a fronte di resistenze rispetto alla prospettiva di gestione associata, si propone un approccio graduale alla stessa, focalizzato in fase iniziale sull'area delle emergenze e delle gravità (approssimativamente il riferimento è alla l. reg. 18/96).

Uno stress operativo degli Enti in tali gestioni era chiaramente emerso già nella fase di indagine attraverso il questionario allegato a questo scritto.

Le aree di intervento per un primo approccio alla gestione associata vengono successivamente definite nelle seguenti (non esaustive degli interventi di cui alla l. reg. 18/96 e non integralmente comprese nella legge stessa): *assistenza domiciliare anziani, assistenza domiciliare portatori di handicap, autonomia scolastica, assistenza educativa domiciliare.*

La focalizzazione è sulla funzione amministrativa legata a tali aree perché gli operatori ritengono che uno sgravio in tal senso rappresenterebbe un punto di partenza molto importante, liberebbe molte energie.

L'idea di lavoro iniziale è di avviare la "collaborazione" in seno all'Ambito per garantire un approccio soft. A tal fine, si renderebbero necessarie delle risorse umane aggiuntive, a livello d'Ambito. I vincoli posti dalla Finanziaria 2008 rendono però difficoltoso tale percorso, in ordine all'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro che anche questa partenza blanda richiederebbe¹.

¹ In seguito, la legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), ha reso possibile ricorrere al lavoro flessibile per esigenze temporanee ed eccezionali secondo i profili indicati nell'articolo 49 sotto riportato.

Legge 6 agosto 2008, n. 133, articolo 49 - *Lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni:*

1. L'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è sostituito dal seguente: «Art. 36 - *Utilizzo di contratti di lavoro flessibile* - 1. Per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato seguendo le procedure di reclutamento previste dall'articolo 35.

Si ritiene allora che una forma di avvio “leggera” si potrebbe avere con la convenzione al Comune Capofila, per lo stesso oggetto sopra indicato o per la gestione di altra, limitata, area di servizio (ad esempio Anziani).

Tale forma, tuttavia, non è adatta per la gestione di ampie aree di servizi. Manca, infatti, della flessibilità assolutamente necessaria in tali contesti.

Una struttura giuridica *ad hoc* si rende pertanto necessaria in un’ottica prospettica. Inoltre, in presenza di un significativo orien-

2. Per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti. Ferma restando la competenza delle amministrazioni in ordine alla individuazione delle necessità organizzative in coerenza con quanto stabilito dalle vigenti disposizioni di legge, i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro, in applicazione di quanto previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, dall’articolo 3 del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, dall’articolo 16 del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, nonché da ogni successiva modificazione o integrazione della relativa disciplina con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile. Non è possibile ricorrere alla somministrazione di lavoro per l’esercizio di funzioni direttive e dirigenziali.

3. Al fine di evitare abusi nell’utilizzo del lavoro flessibile, le amministrazioni, nell’ambito delle rispettive procedure, rispettano principi di imparzialità e trasparenza e non possono ricorrere all’utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell’arco dell’ultimo quinquennio.

4. Le amministrazioni pubbliche trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le convenzioni concernenti l’utilizzo dei lavoratori socialmente utili.

5. In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative. Le amministrazioni hanno l’obbligo di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono responsabili anche ai sensi dell’articolo 21 del presente decreto. Di tali violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell’operato del dirigente ai sensi dell’articolo 5 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286».

tamento collaborativo dei partner, sarebbe opportuna, fin dall'avvio dell'iniziativa, per le sinergie importanti che creerebbe.

Durante il lavoro, emergono, come di particolare interesse, la figura del *consorzio* e quella della *fondazione di partecipazione* approfondite nella parte riguardante le forme giuridiche.

Capitolo primo

Profili organizzativi

1.1 *Inquadramento*

Nella prospettiva di gestione in forma associata dei servizi sociali nell'ambito sociale XIX, si deve in primo luogo considerare l'elevato *numero dei Comuni* chiamati in causa e le *diverse dimensioni* degli stessi.

Ben ventinove sono i Comuni di riferimento. Non trascurabile difficoltà sarà perciò rappresentata dal dover rapportarsi a tante differenti amministrazioni e ad altrettanti referenti tecnici dei servizi sociali.

Per quanto riguarda le dimensioni, ci si troverà a gestire Comuni medio-grandi e tanti altri piccoli con differenze di risorse, da un lato, e problematiche, dall'altro.

Una chiara e puntuale definizione *dell'accordo* in fase iniziale consentirà il contenimento di possibili contrasti politici e la realizzazione di una gestione equilibrata con massimizzazione dei vantaggi per tutti. In particolare, i piccoli Comuni potranno: gestire situazioni che esulano dalle possibilità del singolo Comune e disporre di personale specializzato per tutti gli interventi sociali, offrire servizi qualitativamente migliori e uniformi nel territorio di riferimento, liberare energie utili per altre attività. I Comuni risulteranno fondamentali per promuovere una maggiore integrazione, a livello politico e interistituzionale (con sanità, scuola ad esempio), con elevatissime ricadute nel territorio.

Dal quadro delineato emerge chiaramente l'importanza di condividere un *regolamento* ben articolato, che i Comuni aderenti al progetto dovranno sottoscrivere, contenente l'indicazione, tra gli altri, dei seguenti elementi:

- modalità di accesso ai servizi sociali oggetto della gestione associata;
- il “chi” e il “dove” dedicati alla ricezione delle domande;
- livelli minimi di servizio quando non definiti dalla legge;
- criteri di partecipazione di ogni Comune ai costi di struttura;
- livelli di compartecipazione dell'utente ove prevista;
- riferimenti per il controllo di efficacia, efficienza, qualità.

Si tratta, cioè, di definire bene, con regole chiare, le *relazioni di dare e avere* soprattutto in termini di contribuzione da parte dei Comuni e di fruizione dei servizi.

Sarà inoltre indispensabile riflettere attentamente sulle *persone*, ora dedicate ai servizi sociali nei singoli Comuni, che potranno occuparsi, in tutto o part-time, di aree di gestione associata. Ciò richiederà il diretto coinvolgimento degli operatori e delle organizzazioni sindacali.

1.2 *Le risorse umane nei piccoli Comuni*

Nei diversi Comuni, piccoli o grandi, dovrebbero essere garantiti servizi sociali analoghi. Tuttavia, mentre nei Comuni di grandi dimensioni ci sono molti dipendenti ciascuno dei quali si occupa di specifiche aree, *specializzandosi*, nei Comuni di piccole dimensioni i pochi dipendenti devono “*saper fare*” di tutto, debbono istruire le più svariate pratiche (delle quali a volte non hanno la benché minima conoscenza) e spesso si trovano costretti a concludere i procedimenti un po' troppo superficialmente e senza la soddisfazione di aver lavorato nel miglior modo possibile. Da tale *problematica organizzativa* discendono chiaramente innumerevoli difficoltà operative e difetti di qualità.

La gestione in forma associata risulta fondamentale per superarla, come emerge dai vantaggi delineati nel paragrafo seguente.

1.3 I vantaggi della gestione associata

La gestione associata consente, tra gli altri, i seguenti *vantaggi*:

- il personale dedicato a specifiche aree risulta più *specializzato* per cui giunge a *risultati di migliore qualità*, in minor tempo e quindi con maggiore efficacia ed efficienza;
- la specializzazione, fonte e risultato di professionalità, favorisce la *valorizzazione delle competenze*;
- l'orientamento ad un bacino territoriale più ampio consente di migliorare l'*analisi del fabbisogno* e di offrire una risposta *più organica e strutturata* allo stesso;
- si gestiscono più incisivamente *problemi complessi* che esulano dal ristretto ambito comunale;
- si mettono *in rete le esperienze*, diffondendo le buone pratiche;
- ciascun Comune può attivare *ogni forma di intervento sociale* mentre singolarmente forse non avrebbe le risorse o il tempo per farlo;
- si realizza *uniformità dei servizi*, garantiti nello stesso modo (nell'accesso e nella prestazione) nei diversi Comuni associati, evitando possibili disparità di trattamento dovute a rapporti particolari;
- a regime e per un ampio ventaglio di servizi sociali, si realizzano *economie di scala* e si ha minore incidenza di taluni costi sui bilanci dei diversi Comuni;
- vi è possibilità di sviluppare progetti che godono di *incentivi* statali e regionali *ad hoc* e si può accedere a *risorse finanziarie pubbliche* destinate a Enti uniti in una gestione comune dei servizi sociali²;
- si libera tempo e quindi *migliora la qualità del lavoro* per le persone che, nei piccoli Comuni, devono occuparsi di svariate attività;

² Con specifico riferimento alla Regione Marche, nella deliberazione della Giunta regionale n. 1544 del 10.11.2008, con oggetto l'Attuazione del Piano sociale 2008-2010 - Approvazione dell'accordo circa i criteri di riparto agli enti locali e ambiti territoriali sociali del Fondo unico per le politiche sociali, si legge «è indispensabile determinare “nuove modalità di riparto dei fondi”, che non sia più diretto prevalentemente ai singoli Comuni

- vi è possibilità di *maggior integrazione*, a livello politico e interistituzionale (con sanità, scuola ad esempio), con elevatissime ricadute nel territorio;
- si *superano le differenze politiche* in una logica di collaborazione e l'orientamento al risultato;
- sostenere la *logica collaborativa* della gestione associata, anche superando i possibili contrasti politici, a vantaggio di risultati collettivi, migliora *l'immagine* di tutti gli enti aderenti all'iniziativa ed aumenta la *fiducia* degli interlocutori;
- si rafforzano la *motivazione* e lo stimolo allo *sviluppo delle competenze* nei dipendenti che prestano servizio per la gestione associata, soprattutto se questa viene da subito orientata all'eccellenza e alla qualità.

ma che veda come soggetto principale l'Ambito Sociale». Nell'allegato 1 si legge poi che le risorse finanziarie da ripartire tra le amministrazioni comunali e gli ambiti territoriali sociali «sono trasferite secondo le percentuali indicata nella seguente tabella:

	% anno 2008	% anno 2009	% anno 2010	% anno 2011
a) Destinate alle Amministrazioni comunali	100	85	65	50
b) Destinate agli Ambiti Territoriali Sociali	-	15	30	40
c) Destinate agli Ambiti Territoriali Sociali quale incentivo di potenziamento organizzativo	-	-	5	10

Nel medesimo allegato, viene poi spiegato che le risorse finanziarie di cui alla lettera c) sopra indicata «sono riservate ai soli Ambiti Territoriali Sociali che verifichino almeno una delle seguenti condizioni [...]:

- a. avvenuta istituzione di una Unione di Comuni tra tutti i Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale;
- b. avvenuta sottostrizione da parte di tutti i Comuni dell'Ambito Territoriale Sociale di una "Convenzione intercomunale" unitamente alla relativa istituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti ai quali affidare l'esercizio delle funzioni relative alle Politiche Sociali, in luogo degli enti partecipanti all'accordo;
- c. esistenza ed operatività di un Consorzio o di una Azienda Speciale Consortile dotato di personalità giuridica e di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e statutaria a cui venga demandata la gestione associata di uno o più servizi, o l'esercizio associato delle funzioni relative alle Politiche Sociali;
- d. esistenza ed operatività di una Azienda pubblica di Servizi alla Persona dotata di personalità giuridica di diritto pubblico senza fini di lucro e dotata di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria, per l'organizzazione a rete dei Servizi connessi alle Politiche Sociali».

1.4 Difficoltà organizzative e nodi da sciogliere

Campanilismo, timore di perdita di potere da parte dei politici, scarso apprezzamento dei vantaggi qualitativi e organizzativi arrecati dalla collaborazione: questi sono i nodi più evidenti nell'affrontare un percorso di gestione associata.

Informazione e coinvolgimento, di tecnici e politici, sono strumenti indispensabili per sciogliere tali nodi.

Va infatti sottolineato come ogni Comune resterebbe attore come primo acquirente: *deciderebbe cosa acquistare, cosa non acquistare, le quantità.*

Occorre inoltre considerare, nel nostro specifico caso, che, se da un lato con la gestione associata garantiamo uniformità di servizio, dall'altro *rischiamo di sottovalutare certe situazioni particolari*, certe sfumature che magari soltanto il singolo Comune, essendo più vicino al cittadino interessato, è in grado di captare. Assicurare la continuità dello scambio informativo, anche informale, con i diversi enti risulta fondamentale per superare tale problema.

L'attenzione alle persone, come detto sopra, rappresenta altra necessità prioritaria.

Il *distacco* di un operatore da un Comune verso la gestione associata produce riflessi importanti in termini di contenuti lavorativi e di orientamento territoriale.

Condivisione e motivazione della persona, da un lato, chiara visione d'insieme (anche in ottica evolutiva) nell'organizzare, d'altro lato, non possono mancare.

Le possibili soluzioni di part-time sebbene devono essere impostate evitando in modo assoluto situazioni di promiscuità: in altri termini, quando il soggetto lavora per la gestione associata non deve essere coinvolto in problematiche diverse su sollecitazione esclusiva dello specifico Ente.

Naturalmente l'assegnazione della persona alla gestione associata ha conseguenze per l'Ente non soltanto dal punto di vista organizzativo ma anche sotto il profilo economico. Si tratta infatti di un conferimento di risorsa lavoro il cui valore va portato in

detrazione della contribuzione dovuta dall'Ente stesso alla gestione associata.

Inoltre, nel caso di avvio della collaborazione su *un'area limitata di servizi sociali* (esempio anziani ed handicap) esiste la possibilità di sviluppo del progetto in un'ottica miope e non strategica, non orientata cioè ad una logica di sviluppo integrato delle competenze, di crescita della gestione associata. In tale caso, infatti, i vantaggi sarebbero meno visibili nell'immediato e le titubanze potrebbero essere più gravi. Qualora si opti per tale strada, il sostegno informativo e motivazionale ad amministrazioni ed operatori dovrebbe essere particolarmente forte. Approfondimenti sui profili giuridici del distacco sono contenuti nel capitolo successivo.

Per la *pervasività nel territorio*, si potrebbero prevedere, a regime diverse sedi di operatività. Queste potrebbero essere dislocate, ad esempio, in otto Comuni. Degli undici assistenti sociali previsti per la gestione di tutte le aree di servizio (si veda capitolo quinto): tre potrebbero dedicarsi a tempo pieno all'organizzazione del servizio generale presso le sedi; otto potrebbero specializzarsi (nelle aree: minori, anziani, disabili, adulti fragili) per offrire su tutto il territorio un servizio di elevatissima qualità.

Capitolo secondo

Approfondimenti sul distacco di personale

2.1 *Il distacco di personale*

Secondo la legge Biagi (d. legisl. 10 settembre 2003, n. 276) nel distacco il «datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa». Il riferimento è all'articolo 30 della legge:

Art. 30 - *Distacco*

1. L'ipotesi del distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa.
2. In caso di distacco il datore di lavoro rimane responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore.
3. Il distacco che comporti un mutamento di mansioni deve avvenire con il consenso del lavoratore interessato. Quando comporti un trasferimento a una unità produttiva sita a più di 50 km da quella in cui il lavoratore è adibito, il distacco può avvenire soltanto per comprovate ragioni tecniche, organizzative, produttive o sostitutive.
4. Resta ferma la disciplina prevista dall'articolo 8, comma 3, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.

Con il distacco il rapporto di lavoro non viene interrotto né sospeso ma continua attraverso lo svolgimento della prestazione, in via temporanea, per un soggetto diverso dal datore di lavoro.

La legittimazione dell'istituto si ha per la presenza di alcuni elementi caratterizzanti:

1. *l'interesse del datore di lavoro* all'esecuzione della prestazione presso l'Ente beneficiario; vi deve, cioè, essere rispondenza a necessità produttive o organizzative del distaccante o conseguimento di vantaggi diretti da parte del distaccante: "Il concetto di temporaneità coincide con quello di non definitività indipendentemente dalla entità della durata del periodo di distacco, fermo restando che tale durata sia funzionale alla persistenza dell'interesse del distaccante" (Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 15 gennaio 2004, n. 3);
2. *la temporaneità del distacco*: per la finalità dell'istituto, cioè, l'interesse del distaccante, la temporaneità del distacco non coincide con brevità bensì con la non definitività dello stesso; il distacco è infatti legittimo fino a quando, sussiste l'elemento causale cioè l'interesse del distaccante; quindi il distacco può senz'altro estendersi per tutta la durata del rapporto lavorativo.

L'art. 30 della legge Biagi richiede il consenso del lavoratore solo nel caso in cui, si determini un mutamento delle mansioni svolte in precedenza.

Nelle ipotesi di gestione associata di servizi da parte di pubbliche amministrazioni e nel collegato impiego di risorse umane provenienti dalle diverse unità, il distacco assume una grandissima importanza.

Secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Circolare del 15 gennaio 2004, n. 3) è possibile il distacco parziale: "Nell'ipotesi di distacco il lavoratore potrà svolgere la sua prestazione anche parzialmente presso il distaccatario, continuando a svolgere presso il distaccante la restante parte della prestazione".

Il distacco va distinto dal comando di personale. Si ha:

- *distacco di personale* quando un datore di lavoro, per soddisfare (anche o soltanto) un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa;
- *comando di personale* quando il lavoratore viene assegnato ad altro Ente (o azienda o amministrazione) per la realizzazione

di un interesse proprio dell'Ente ricevente (ARAN - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - relazione illustrativa al CCNL dl 22 gennaio 2004).

2.2 Il trattamento economico nel distacco

Ancora secondo il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Circolare del 15 gennaio 2004, n. 3): “Quanto agli oneri relativi al trattamento economico e normativo del lavoratore in distacco, essi restano a carico del distaccante, che ne rimane esclusivamente responsabile nei confronti del lavoratore, ma va detto che già in passato era consolidata la prassi di un loro rimborso da parte del distaccatario. [...] l'importo del rimborso non può superare quanto effettivamente corrisposto al lavoratore dal datore di lavoro distaccante.

Ciò che differenzia il distacco dalla somministrazione, infatti, è solo l'interesse del distaccante. Mentre il somministratore realizza il solo interesse produttivo della somministrazione a fini di lucro, il distaccante soddisfa un interesse produttivo diversamente qualificato, come l'interesse al buon andamento della società controllata o partecipata. A fronte della titolarità in capo al distaccante del trattamento economico rimane a suo carico anche il trattamento contributivo, che deve essere adempiuto in relazione all'inquadramento del datore di lavoro distaccante. Per quanto riguarda, invece, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, il relativo premio rimane a carico del datore di lavoro distaccante ma è calcolato sulla base dei premi e della tariffa che sono applicati al distaccatario”.

2.3 Il distacco verso aziende private

Per effetto del d. legisl. 3 febbraio 1993 n. 29, poi confluito nel d. legisl. 30 marzo 2001 n. 165, il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non si distingue più per un regime speciale: è bensì disciplinato dal diritto comune (Codice Civile, statuto dei lavoratori e così via).

Se la prima fonte per la disciplina del distacco deve essere individuata nel Codice Civile (articoli 2103 «prestazione del lavoro» e 2104 «diligenza del prestatore di lavoro») anche la pubblica amministrazione, con i poteri derivanti dal d. legisl. n. 165/2001 può attivare distacco da e verso aziende private.

D'altra parte la Cassazione già molti anni prima così si era espressa: “[...] Su questo schema si è modellato il comando nel campo del lavoro privatistico e in quello degli enti pubblici non economici.

Riguardo a questi ultimi si discute della possibilità di un comando dei loro dipendenti presso enti ed organismi privati, in relazione al quale sono state manifestate delle perplessità sia sotto il profilo che il comando può essere disposto solo nell'ambito dell'amministrazione pubblica sia sotto quello del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione (vedi in proposito Corte dei Conti sez. controllo enti 5 novembre 1968 n. 894).

Ma la giurisprudenza di questa Corte ha anche in tali ipotesi riconosciuta la legittimità del distacco, se risulta l'interesse dell'ente distaccante a impiegare in tal modo l'opera del dipendente per le proprie finalità istituzionali (vedi in questo senso Cass. 15 febbraio 1979 n. 982; Cass. 6 gennaio 1984 n. 63; e particolarmente significativo perché riguarda un caso, simile a quello in esame, di comando di un impiegato dell'ente di riforma di Puglia a favore dell'altro ente privato: Cass. 18 aprile 1983 n. 2655). [...]” (*Cass. civ. Sez. Unite, 13-04-1989, n. 1751*).

2.4 *Il distacco nella Finanziaria 2008*

L'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001 sull'utilizzo di contratti di lavoro flessibile, modificato dall'articolo 3, comma 79, della legge finanziaria 2008, così recita nel comma 3: “Le amministrazioni fanno fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a sei mesi, non rinnovabile”.

In seguito, la legge 6 agosto 2008 n. 133 ha reso possibile ricorrere al lavoro flessibile per esigenze temporanee ed eccezio-

nali secondo i profili indicati nell'articolo 49 (già evidenziato in Introduzione del presente rapporto).

Risulta comunque rilevante osservare come nella circolare n. 4/2008 del 18 aprile 2008, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, con oggetto: *Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) - Linee guida ed indirizzi in materia di mobilità*, sulla disposizione sopra citata, si potesse leggere: “assolve la funzione di contemperare gli effetti del ridimensionamento del ricorso a rapporti di lavoro flessibile attraverso la individuazione di un nuovo istituto che si aggiunge a quelli già codificati dall'ordinamento, attraverso il quale le amministrazioni hanno la possibilità di richiedere l'utilizzo di personale ad altri datori di lavoro pubblici temporaneamente – non più di sei mesi non rinnovabili – ed eccezionalmente, laddove non sia possibile utilizzare altre forme di lavoro flessibile [...]”.

Appare pertanto opportuno chiarire che l'intervento normativo in questione non ha inteso innovare o ridisciplinare il comando od altri analoghi istituti, già previsti e che comunque sono regolati da specifiche disposizioni di legge o dai contratti collettivi nazionali, bensì ha inteso introdurre un nuovo strumento di flessibilità organizzativa in un quadro normativo generale di forte contenimento degli istituti di lavoro flessibile”.

Analogamente risulta interessante rilevare come nella Nota ANCI sulle disposizioni della legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008) in materia di personale degli Enti Locali, sulla medesima norma si potesse leggere: “Si ritiene che, poiché tale norma è finalizzata, evidentemente, ad evitare il fenomeno del “comando” sine die ad altro ente, quale strumento ordinario di aggiramento delle regole di assegnazione organica del personale alle varie amministrazioni, sia da escluderne l'applicabilità ai distacchi e comandi di personale tra enti che si siano associati per l'esercizio in comune di funzioni e servizi (associazioni intercomunali, consorzi, unioni di comuni ecc. ...), poiché in tal caso l'assegnazione della risorsa umana a tale titolo è strettamente correlata al diretto interesse dell'ente distaccante allo svolgimento delle attività associate”.

Capitolo terzo

Profili qualitativi

3.1 *Il concetto di qualità nei servizi sociali*

I servizi alla persona rispondendo ad un interesse che va oltre l'individualità, perseguono quale obiettivo il *generale benessere della collettività* e, conseguentemente, un interesse pubblico.

Con la nuova visione delle politiche sociali il tema della "qualità" è diventato di fondamentale interesse anche con riguardo ai servizi sociali (griglie per gli appalti).

I mutamenti e le riforme intercorse negli ultimi anni nel settore delle politiche sociali, hanno infatti, condotto a servizi locali in grado di soddisfare le esigenze delle diverse categorie di utenza in modo sempre più completo e coordinato.

Politiche sociali sempre più concrete ed omogenee forniscono, quindi, il quadro per un'azione volta a migliorare la qualità dei servizi destinati a utenti emarginati e svantaggiati sotto diversi punti di vista.

Il governo centrale è il soggetto istituzionale che, per sua natura, deve definire uno standard qualitativo valido per l'intero territorio nazionale. A seguito della emanazione della l. 328/00, l'Autorità centrale avrebbe dovuto emanare il L.E.A.S. (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale), indicatori principali della qualità dei servizi erogati a livello periferico.

Il sistema della qualità nei servizi sociali è, pertanto, nelle mani di *diversi soggetti*: Stato centrale, Regioni, enti locali, Aziende

sanitarie e, in ragione dell'integrazione, anche i gestori ed operatori dei servizi e, non ultimi, gli utenti stessi.

Nell'ultimo decennio quasi tutte le amministrazioni si sono rese conto che i servizi sociali non possono essere trattati alla stregua di altri servizi, stante la delicatezza degli stessi nonché la particolarità degli utenti a cui si rivolgono.

I servizi sociali, proprio per la loro particolare natura, richiedono la costruzione di *metodi di valutazione* sia quantitativi che qualitativi, condivisi da tutti gli attori che intervengono nella programmazione ed erogazione e costanti nel tempo.

È necessario, al fine di raggiungere elevati livelli di qualità, che tutti coloro che intendono operare nel settore delle politiche sociali aderiscano a principi di fondo condivisi, a una carta di valori di qualità e per la qualità.

La qualità, per sua natura, tende al miglioramento costante delle condizioni e prevede in automatico l'adattamento al mutare della realtà sociale dei territori e delle popolazioni interessati.

3.2 *La gestione associata dei servizi come strumento di miglioramento della qualità*

Politiche pluridimensionali e gestite in *un'ottica associativa*, forniscono lo strumento fondamentale per avviare e consolidare servizi che hanno alla base il concetto di qualità, attraverso anche lo strumento di carte di servizi che individuano "a monte" lo standard.

La gestione associata, in tal modo, diffonde su tutto un territorio sovracomunale, *servizi di qualità costante e fruibili da tutti i cittadini* a prescindere dalla loro residenza permettendo di superare lo storico divario, che tuttora esiste, tra chi abita nei piccoli comuni e chi risiede nei grandi comuni.

La gestione associata *favorisce la capacità progettuale* che viene amplificata dalla possibilità di sperimentazioni in piccoli contesti senza inficiare la qualità totale.

Viene permessa la possibilità di recepire in tempi brevi sull'intero territorio le "*buone pratiche*" che emergono in specifici contesti.

Consolida l'opera di *monitoraggio* della qualità costante sull'intero territorio in modo da evitare sacche di inefficienza.

Permette una *reale fungibilità degli operatori* in modo da garantire costanza nella erogazione degli interventi su tutto il territorio interessato e garantisce la possibilità di spostare le risorse nelle varie aree a seconda dei bisogni.

Permette normalmente un *governo dei costi* legato ad una maggiore efficienza nella gestione dei servizi.

Viene garantita una *reale flessibilità dei servizi* rispetto all'evolversi della realtà socio-economica, permettendo che si attui il concetto di qualità che tende costantemente al miglioramento.

Va inoltre osservato che *gestione associata* non significa necessariamente unicità di relazioni, limitazione di rapporti con i prestatori di servizio.

Anzi la forza della collaborazione può essere un'ottima base per avviare strumenti che garantiscono pluralità di situazioni a vantaggio della libertà di scelta del cittadino, della flessibilità e pertanto, in ultima analisi della qualità del sistema. Tra tali strumenti, il voucher sociale: un titolo che consente l'acquisto di prestazioni sociali erogate da parte di operatori professionali e quindi di porre *il cittadino al centro del sistema*.

3.3 *Indicatori di qualità nei servizi sociali*

Nella programmazione e nell'analisi della qualità, è fondamentale tenere presenti i profili relativi a:

1. qualità *tecnica* che l'erogatore del servizio ritiene di predisporre o di aver predisposto;
2. qualità *attesa* dall'utente cioè *importanza* assegnata al servizio o al profilo di servizio sulla base del proprio sistema di valori e convinzioni oltre che di esperienze passate, proprie o di altri, e di comparazioni temporali;
3. qualità *percepita* cioè *soddisfazione* dell'utente.

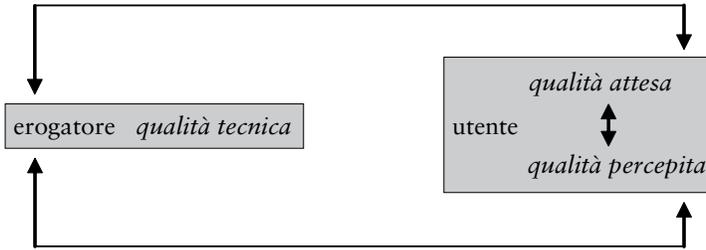


Grafico 1. Schema generale di riferimento

I profili 2 e 3 possono essere rilevati attraverso schemi (di questionario o intervista) impostati come segue:

PROFILO DI ANALISI	SODDISFAZIONE (B)	IMPORTANZA (A)
	Quanto sei soddisfatto di tale profilo di analisi? (in una scala crescente da 0 a 5)	Quanto ritieni importante questo profilo di analisi? (in una scala crescente da 0 a 5)
Profilo 1		
Profilo 2		
...		
Profilo n		

Ogni profilo può trovare rappresentazione nella matrice seguente, sulla base dei risultati medi ottenuti in termini di importanza e soddisfazione.

I M P O R T A N Z A	5	c	d
		BASSA SODD. ALTA IMPORT.	ALTA SODD. ALTA IMPORT.
		a	b
0		BASSA SODD. BASSA IMPORT.	ALTA SODD. BASSA IMPORT.
		0	5
		SODDISFAZIONE	

In linea generale possiamo sostenere la necessità di un orientamento verso “nord-est”, cioè verso il quadrante d, con concentrazione sui profili di alta importanza e sulla elevata soddisfazione dell’utente.

I miglioramenti da apportare per realizzare tale orientamento, tuttavia, non sempre passano attraverso azioni rivolte agli *aspetti tecnici* del servizio. Non raramente, infatti, di tratta di agire sulla *comunicazione* per far comprendere i punti di forza del servizio e le ragioni di una determinata gestione. Così importanza e/o soddisfazione basse possono essere innalzate, a volte, agendo esclusivamente sulla comunicazione.

Nella lettura della matrice, pertanto, è indispensabile tenere presente la qualità tecnica che si ritiene di aver predisposto. Questa ci consente di apprezzare con cognizione di causa i giudizi espressi dagli interlocutori e individuare la strada migliore per agire su aspettative e percezione.

Assistenza domiciliare ai portatori di handicap
<p><i>Soggetti coinvolti nella valutazione</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - utente - famiglia - UMEE/UMEA - Comune - operatore <p><i>Alcuni profili di analisi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - professionalità degli operatori - disponibilità degli operatori - adeguatezza alle esigenze in termini di copertura oraria - adeguatezza alle esigenze in termini di fascia oraria di erogazione - flessibilità del servizio rispetto a modificate esigenze dell’utente - grado di integrazione con necessità di ordine sanitario/riabilitativo - grado di miglioramento delle condizioni di vita del nucleo familiare

Tabella 1. Esempi di grandezze da osservare per l’assistenza domiciliare ai portatori di handicap

Assistenza educativa domiciliare disabilità
<p><i>Soggetti coinvolti nella valutazione</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - utente - famiglia - equipe di valutazione e progettazione - educatore/operatore <p><i>Alcuni profili di analisi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - informazione e ascolto (chiarezza nell'accompagnamento, disponibilità dell'ufficio/ente) - tempi di risposta - adeguatezza dell'intervento di analisi da parte della figura specialistica di sostegno - rispondenza del progetto educativo - dinamicità del progetto educativo - tempi di realizzazione dell'intervento - adeguatezza dei metodi di realizzazione dell'intervento - capacità di modificare il progetto in considerazione di criticità emerse - competenza dell'educatore - disponibilità dell'educatore - miglioramenti dell'utente nel rendimento scolastico - socializzazione dell'utente - integrazione dell'utente nel percorso curriculare normale - miglioramento del "clima" all'interno delle classi interessate (maggiore concentrazione degli allievi, avanzamento dei programmi ecc.)

Tabella 2. Esempi di grandezze da osservare per l'assistenza educativa domiciliare disabilità

Capitolo quarto

Forme giuridiche

4.1 *Le forme associative nel TUEL*

Le possibili forme associative degli enti locali sono previste dal TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), Parte I - *Ordinamento Istituzionale*, Titolo II - *Soggetti*, *Capo V* - *Forme associative*, negli articoli 30 (*Convenzioni*³), 31 (*Consorzi*⁴), 32

³ Art. 30 - *Convenzioni*

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

⁴ Art. 31 - *Consorzi*

1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio.

3. In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2 lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti,

(*Unioni di comuni*⁵), 33 (*Esercizio associato di funzioni e servizi*⁶),

degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

5. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

6. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

8. Ai consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale e ai consorzi creati per la gestione di servizi sociali se previsto dallo statuto si applicano le norme previste per le aziende speciali*.

*(Comma modificato dall'art. 35, comma 12, lett. a), l. 28 dicembre 2001, n. 448, a decorrere dal 1° gennaio 2002).

⁵ Art. 32 - *Unioni di comuni*

1. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.

5. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

⁶ Art. 33 - *Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni*

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla

34 (*Accordi di programma*⁷).

legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevenendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente delibero, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

⁷ Art. 34 - *Accordi di programma*

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, deter-

4.2 *La Finanziaria 2008 e i limiti per le gestioni associate dei Comuni*

La legge finanziaria 2008 ha fortemente limitato la possibilità di gestione associata degli enti.

Si legga a questo proposito il contenuto dell'articolo 2, comma 28 che consente ad ogni amministrazione comunale ad un'unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del TUEL.

Legge Finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244)

Art. 2

Disposizioni concernenti le seguenti Missioni: Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali; L'Italia in Europa e nel mondo; Difesa e sicurezza del territorio; Giustizia; Ordine pubblico e sicurezza; Soccorso civile; Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca; Energia e diversificazione delle fonti energetiche; Competitività e sviluppo delle imprese; Diritto alla mobilità; Infrastrutture pubbliche e logistica; Comunicazioni; Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo; Ricerca e innovazione;

minando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

8. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto.

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente; Tutela della salute; Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici; Istruzione scolastica; Istruzione universitaria; Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia; Politiche previdenziali; Politiche per il lavoro; Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti; Sviluppo e riequilibrio territoriale; Giovani e sport; Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (...)

28. Ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. Dopo il 1° aprile 2008, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata.

Il presente comma non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali.

La legge 28 febbraio 2008 ha poi sostituito alla data del 1° aprile 2008 quella del 30 settembre 2008, come termine oltre il quale, se permane l'adesione multipla, ogni atto adottato dall'associazione tra Comuni è nullo.

4.3 *Le aziende speciali secondo il TUEL*

Il TUEL (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), contiene poi, sempre nella Parte I - *Ordinamento Istituzionale*, ma nel Titolo V - *Servizi e interventi pubblici locali*, l'articolo 114 su:

- aziende speciali, come enti strumentali dell'ente locale dotati di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale;
- istituzioni, come organismi strumentali dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale⁸.

⁸ Art. 114 - *Aziende speciali ed istituzioni*

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 o provinciale.

Come noto, l'articolo 113 bis, sulla gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica⁹ è stato dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale:

2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

3. Organi dell'azienda e dell'istituzione 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 e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti; quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.

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. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. 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:

a) il piano-programma, comprendente un contratto di servizio che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;

b) i bilanci economici di previsione pluriennale ed annuale;

c) il conto consuntivo;

d) il bilancio di esercizio.

⁹ Art. 113 bis* - *Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.*

1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

2. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.

3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.

[4. *Quando sussistono ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere affidati a terzi, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore.*]

5. I rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio.

Corte Costituzionale, 27/7/2004 n. 272

Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1, lett. e) e 2, d. l. 269/03, conv. in l. 326/03, in materia di gestione dei servizi pubblici locali, nonché dell'art. 113, co. 7 e dell'art. 113 bis T.U. 267/00, mod. dall'art. 35 l. 448/01.

L'art. 14, comma 1, lettera e), è illegittimo, in riferimento all'art. 113, comma 7, del citato testo unico, là dove stabilisce, dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa, i vari criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata, introduce la prescrizione che le previsioni dello stesso comma 7 “devono considerarsi integrative delle discipline di settore”. L'estremo dettaglio nell'indicazione di questi criteri, che peraltro non prendono in considerazione ulteriori requisiti dell'aspirante, quali, ad esempio, precedenti esperienze di gestione nel settore, va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara, che peraltro appaiono sufficientemente garantiti dalla puntuale indicazione, nella prima parte del comma, di una serie di standard – coerenti con quelli contenuti nella direttiva 2004/18/CE – nel cui rispetto la gara appunto deve essere indetta ed aggiudicata. È evidente quindi che la norma in esame, prescrivendo che deve considerarsi integrativa delle discipline settoriali di fonte regionale la disposizione estremamente dettagliata ed autoapplicativa di cui al citato art. 113, comma 7, pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale.

L'art. 14, comma 2, sulla disciplina della gestione dei servizi pubblici locali “privi di rilevanza economica”, di cui all'art. 113 bis del testo unico n. 267/2000, è pure illegittimo prevedendo esso una dettagliata disciplina in materia di servizi pubblici non aventi rilevanza economica per i quali non sussistono esigenze di tutela della libertà di concorrenza e quindi, sotto questo profilo, si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale. Invero, la tutela della concorrenza e l'inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali sono esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali attualmente classificati come “di rilevanza economica”, di cui all'art. 113, e non già in riferimento ai servizi “privi di rilevanza economica” previsti dall'art. 113 bis.

Per tutte queste ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche dell'art. 113 bis, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 35 della legge n. 448 del 2001.

* Articolo così modificato dalla Legge 28 dicembre 2001, n. 448 e dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269.

4.4 *Le aziende pubbliche di servizi alla persona nella l. reg. 5/2008*

Secondo la legge della Regione Marche n. 5 del 26 febbraio 2008 “I Comuni possono istituire, anche in forma associata con altri Enti locali e con soggetti pubblici e privati, nuove Aziende disciplinate dal presente capo che abbiano la finalità di gestire in maniera integrata i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari”. Si tratta di aziende pubbliche di servizi alla persona, disciplinate dalla legge regionale n. 5 del 26 febbraio 2008 di cui riportiamo alcuni articoli.

Regione Marche, l. reg. 26 febbraio 2008, n. 5 (B.U. 6 marzo 2008, n. 23), Riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende pubbliche di servizi alla persona

Art. 10 - Istituzione di nuove Aziende

1. I Comuni possono istituire, anche in forma associata con altri Enti locali e con soggetti pubblici e privati, nuove Aziende disciplinate dal presente capo che abbiano la finalità di gestire in maniera integrata i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari.
2. Le Aziende di cui al comma 1 possono essere istituite nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla programmazione regionale di settore e d'ambito sociale.
3. Lo statuto della nuova Azienda è approvato dalla Regione.

Art. 11 - Organi

1. Sono organi delle Aziende:
 - a) il presidente;
 - b) il consiglio di amministrazione;
 - c) il collegio dei revisori.
2. Possono essere nominati revisori solo gli iscritti negli albi dei revisori contabili previsti dalla normativa vigente.

Art. 12 - Incompatibilità

1. La carica di presidente e amministratore delle Aziende è incompatibile con la carica di:
 - a) componente della Giunta regionale e del Consiglio regionale;

- b) sindaco, assessore o consigliere di Comune ove l'Azienda ha sede legale o sedi operative;
- c) coordinatore dell'ambito territoriale ove l'Azienda ha sede legale o sedi operative;
- d) dirigente di servizi socio-assistenziali di Comune ove l'Azienda ha sede legale o sedi operative;
- e) amministratore o dipendente con poteri di rappresentanza di impresa che fornisca servizi all'Azienda;
- f) dipendente o prestatore d'opera dell'Azienda;
- g) colui che ha lite pendente, in quanto parte di procedimento civile o amministrativo con l'Azienda;
- h) colui che per fatti compiuti allorché era amministratore o dipendente dell'Azienda è stato dichiarato responsabile, con sentenza passata in giudicato, verso l'Azienda e non ha ancora estinto il debito;
- i) colui che avendo un debito liquido ed esigibile verso l'Azienda è stato legalmente messo in mora.

In seguito, tale legge è stata modificata dalla l. reg. 29 luglio 2008, n. 25 (*Assestamento del bilancio 2008*) come risulta nell'articolo 14, rilevante per il potere di controllo da parte degli amministratori locali. In particolare possiamo leggere: «Dopo il comma 1 dell'articolo 11 della l. reg. 5/2008 è inserito il seguente: “1 bis. Lo statuto dell'Azienda di cui all'articolo 10 può altresì prevedere l'Assemblea quale organo rappresentativo di tutti i soggetti partecipanti all'Azienda medesima”» e «Dopo il comma 1 dell'articolo 12 della l. reg. 5/2008 è aggiunto il seguente: “1 bis. L'incompatibilità di cui alla lettera b) del comma 1 non si applica ai componenti dell'Assemblea delle Aziende di cui al comma 1 bis dell'articolo 11”».

4.5 Finanziaria 2008 e limiti per aziende basate su forme consortili

Il limite derivante dalla Finanziaria grava anche sulle aziende (speciali o pubbliche di servizi alla persona) basate su forme consortili.

A tale riguardo, è di estremo interesse la risposta fornita dall'ANCI al Comitato dei sindaci dell'Ambito IX di Jesi sulla compatibilità della costituzione di un'azienda consortile per la gestione dei servizi sociali) con l'art. 2 comma 28 della legge finanziaria 24 dicembre 2007 n. 244.

Risposta dell'ANCI al Quesito del Comitato dei Sindaci dell'Ambito IX di Jesi sulla compatibilità della costituzione di un'azienda consortile per la gestione dei servizi sociali) con l'art. 2 comma 28 della legge finanziaria 24 dicembre 2007 n. 244

La nuova disposizione in materia di forme associative comunali stabilita dall'art. 2, comma 28, della legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad "una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli artt. 31, 32 e 33 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267".

La gestione associata di servizi e l'esercizio associato di funzioni da parte degli enti locali che costituiscono un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali dall'art. 114 del citato T.U., è la finalità dei consorzi previsti dall'art. 31 del citato T.U. per i quali la legge n. 244/2007 consente l'adesione ad un'unica di tali forme associative.

L'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni in ambiti territoriali ottimali per iniziativa delle Regioni è prevista e regolata dall'art. 33 del T.U.E.L., da tenere in considerazione per quanto rappresentato da codesto Comune, essendo anche per tale forma ammessa l'applicazione della norma in esame.

Sono esclusi dalla nuova disciplina i consorzi di a.t.o. per l'organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti e la stessa non si applica ai consorzi "istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali o regionali". L'esistenza di tali condizioni consente il mantenimento delle forme associative così costituite e le escludono dal computo ai fini della nuova istituzione o della conservazione di una forma unica associativa. La loro assenza determina, a nostro avviso, l'obbligo di osservanza della norma.

Codesto Comune richiama a tale riguardo l'art. 113 bis del T.U.E.L. che prevedeva la possibilità di affidare la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica ad aziende speciali, anche consortili. Il predetto articolo non stabiliva disposizioni a carattere istitutivo di forme associative obbligatorie ed è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale 13-27 luglio 2006, n. 272, con la quale venne rilevato che per i servizi suddetti gli enti locali potevano disporre liberamente le forme organizzative con i loro statuti, ai sensi dell'art. 6 del

ricordato T.U., senza vincoli o prescrizioni legislative. Il riferimento agli ambiti territoriali sociali previsti dall'art. 8 della legge 8 novembre 2000, n. 328, non determina direttamente l'istituzione o rende obbligatorio per legge statale o regionale il Consorzio-azienda al quale è fatto riferimento. Il provvedimento adottato con deliberazione della Giunta Regionale sotto forma di atto d'indirizzo rivolto ai comuni appartenenti agli ambiti territoriali sociali affinché, nella loro autonomia, individuino le modalità associative per la gestione dei servizi negli stessi compresi, non ha il carattere di legge regionale istitutiva obbligatoria dei consorzi, alla quale fa riferimento l'ultimo periodo del comma 28. I contenuti del provvedimento regionale, a Voi noti, eventualmente adeguati alla situazione conseguente alla nuova disposizione in esame, potrebbero consentire la costituzione di una forma associativa corrispondente a quelle cui fa riferimento l'art. 33 del T.U. che, in assenza di altre allo stesso riferibili (i consorzi di ATO del servizio idrico integrato e della gestione rifiuti sono esclusi), può consentire il superamento delle difficoltà che la nuova disposizione ha determinato. Il comma 28 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008 si esprime in termini tassativi, la cui applicazione presenterà in diversi casi difficoltà difficilmente superabili e non lascia possibilità interpretative che consentano di dare sicuro sostegno a situazioni per le quali non ricorrono le condizioni con lo stesso stabilite.

4.6 Un quadro di sintesi sulle forme giuridiche per la gestione associata

	Consorzio	Azienda speciale consortile	Azienda pubblica consortile di servizi alla persona	Unione di comuni/Comunità montana	SRL/SPA	Fondazione di partecipazione
Ordinamento	Diritto pubblico	Diritto pubblico	Diritto pubblico	Diritto pubblico	Diritto privato	Diritto privato
Capitale sociale					10.000/120.000 euro	Fondo di dotazione
Possibile presenza di privati	no	no	si	si	si	si
Partecipazione azienda sanitaria	si	si	si	si	si	si
Potere di controllo degli amministratori locali	forte	medio	medio*	forte	medio	medio
Organi di governo	Assemblea Consiglio di ammin.	Assemblea Consiglio di ammin. Presidente Direttore	Assemblea Presidente Consiglio di ammin.	Organi politici di governo	Assemblea Consiglio di ammin.	Consiglio di indirizzo Consiglio di ammin. Presidente
Idoneità ad una gestione esaustiva dei servizi sociali	si	si	si	si	?	si
Idoneità alla gestione di strutture sociali complesse	si	si	si	si	si	si

* Si veda anche l'articolo 14 della legge regionale 29 luglio 2008, n. 25

Le figure sopra indicate presentano *personalità giuridica e autonomia* – gestionale, amministrativa e finanziaria – e consentono la partecipazione di più Comuni.

L'istituzione non viene considerata, in quanto è strumentale soltanto al singolo ente.

Con riferimento alla *convenzione*, va detto che essa rappresenta forma associativa “leggera”, senz'altro valida in una fase sperimentale, di avvio della gestione associata per aree limitate di servizi sociali.

Basata su di una delega dettagliata, per ampie aree di servizi sociali rappresenta infatti uno strumento piuttosto rigido.

Al riguardo di tale strumento, vanno considerati i *profili di utilità* indicati nelle linee guida della Regione Marche.

«Lo strumento della “Convenzione intercomunale” - Un percorso di approfondimento accanto agli altri»

“[...] La Regione Marche ha sempre evidenziato come la logica di una sussidiarietà, fortemente garantita dalle Istituzioni pubbliche, e il modello di “partecipazione”, enfatizzano la necessità di compenetrazione, nell'ambito della “funzione sociale pubblica”, fra la dimensione politica e quella tecnico-organizzativa. In particolare, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la P.A. non è più individuata come soggetto prevalentemente “prestazionale”, in cui le problematiche gestionali finiscono col prendere il sopravvento, facendo dimenticare in parte la funzione politica, ma primariamente come espressione e motore di un rapporto “stato – comunità” in cui si riscopre la centralità della “funzione” pubblica, ma in cui il potere autoritativo, non più unilateralmente esercitato, lascia spazio alla partecipazione intesa come appropriazione di quote di potere e delle correlate responsabilità.

Per questo motivo, si ritiene opportuno, ferma restando, ovviamente, l'autonomia dei singoli enti locali nella scelta della forma associativa – alla luce anche delle specificità territoriali – dare maggiore chiarezza alle caratteristiche di una forma associativa “leggera”, qual è la Convenzione Intercomunale caratterizzata dalla istituzione di uffici comuni.

La scelta di tale forma associativa “leggera”, con la nascita di “uffici comuni” politicamente presidiati dal Comitato dei Sindaci – e, dunque, dagli stessi Amministratori dei comuni associati – permette, inoltre, di conservare un ruolo politico forte e diretto degli Amministratori comunali che non vengono sostituiti da consigli di amministrazione “di secondo livello”, oltre che

di garantire unicità di governo per le funzioni comunali sociali e per quelle sanitarie. [...]”

(Regione Marche, *Linee guida per la riorganizzazione istituzionale degli ambiti territoriali sociali*, 2006)

Nella prassi di gestione associata di servizi sociali, sono rintracciabili tutte le diverse forme sopra indicate.

Rispetto all'ipotesi di gestione associata oggetto del presente studio, va peraltro considerato quanto segue.

Come appena indicato, la *convenzione* rappresenta forma associativa non adatta ad ampie aree dei servizi sociali, ma potrebbe essere senz'altro funzionale nel caso di iniziale e sperimentale focalizzazione su limitati ambiti. Si potrebbe trattare, in particolare della gestione dei servizi relativi all'amministrazione delle gravità sociali, come ipotizzato inizialmente, o alla gestione dell'area Anziani, con *delega al Comune capofila*.

La prospettiva di medio-lungo periodo dovrebbe comunque essere quella dell'evoluzione verso forme giuridiche autonome, più adatte a gestire ampie aree di servizi. Tra queste distinguiamo forme di diritto pubblico e forme di diritto privato.

Tra le forme di diritto pubblico:

- il ricorso alla *Comunità montana* non è chiaramente possibile;
- per la pervasività dello strumento, lontana dal caso reale è la possibilità di ricorso ad un'*Unione* di tutti i Comuni dell'Ambito; inoltre la forma è soggetta ai limiti di cui all'articolo 2, comma 28, della Finanziaria 2008;
- l'*azienda pubblica di servizi alla persona*, presentava alcuni limiti in termini di possibilità di controllo da parte degli amministratori locali¹⁰; la forma consortile, subisce i limiti di cui all'articolo 2, comma 28 della Finanziaria 2008;
- il *consorzio* e l'*azienda speciale consortile* sarebbero nel caso specifico le soluzioni senz'altro valide, per le caratteristiche sopra

¹⁰ In seguito, con la l. reg. 29 luglio 2008, n. 25 (Assestamento del bilancio 2008), articolo 14, tali limiti sono stati superati.

indicate in tabella (possibilità di partecipazione dell'azienda sanitaria, potere medio/forte di controllo da parte degli amministratori locali, idoneità a gestire ampie aree dei servizi sociali e strutture sociali complesse), ma sono anch'esse soggette ai limiti di cui all'articolo 2, comma 28 della Finanziaria 2008.

Tra le forme di diritto privato:

- le *società di capitali*, non si adattano sempre bene al settore sociale, spesso basato su aree di ampia sussidiarietà;
- risultano migliori, nel contesto delle forme di diritto privato, le *fondazioni di partecipazione*, sempre aperte ai privati ma più coerenti rispetto a finalità sociali.

Tali forme non sono sottoposte al vincolo di cui alla Finanziaria 2008.

Il sintetico quadro descritto, potrebbe chiaramente subire interessanti variazioni per effetto di interventi specifici da parte della Regione Marche volti, ad esempio, a regolamentare la gestione associata dei servizi sociali a livello di Ambito o dettagliare le previsioni di cui alla l. reg. n. 5 del febbraio 2008.

Al riguardo del *consorzio* e della *fondazione di partecipazione*, si vedano gli approfondimenti seguenti.

Consorzi fra enti locali - quadro generale	
Quadro normativo di riferimento	Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali"
Oggetto e finalità	Sono costituiti tra enti locali (Comuni, Province, Comunità montane) allo scopo di assicurare la gestione in forma associata e organica di determinati servizi pubblici e funzioni che non possono essere garantiti con efficienza su semplice base comunale
Natura giuridica	I Consorzi tra enti locali rientrano nella categoria dei consorzi amministrativi. Per consorzi amministrativi si intendono quelli che hanno natura di ente pubblico; sono, pertanto, dotati di personalità giuridica e svolgono compiti di pubblica amministrazione. Il consorzio è costituito per: - la gestione associata di uno o più servizi;

	<p>- l'esercizio associato di funzioni (art. 31, d. lgs. 267/2000)</p>
Costituzione del consorzio	<p>Possono essere costituiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - facoltativamente (su iniziativa degli enti locali); - obbligatoriamente (su previsione legislativa: in particolare, secondo il comma 7 dell'articolo 31 TUEL, in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali). <p>Secondo l'articolo 31, comma 1, del TUEL, per la gestione associata di uno o più servizi, gli enti locali possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti</p>
Funzionamento, organi, norme applicabili	<p>Ai fini della costituzione del consorzio, i Consigli degli enti interessati approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio (art. 31, comma 2, d. lgs. 267/2000).</p> <p>Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto (art. 31, comma 4, d. lgs. 267/2000). L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto (art. 31, comma 5, d. lgs. 267/2000).</p> <p>Come organi, sono pertanto previsti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'assemblea; - il consiglio di amministrazione. <p>Ai consorzi che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale e ai consorzi creati per la gestione di servizi sociali se previsto dallo statuto</p>

	<p>si applicano le norme previste per le aziende speciali (art. 31, comma 8, d. lgs 267/2000).</p> <p>Il consorzio disciplinato come azienda speciale avrà come organi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'assemblea; - il consiglio di amministrazione; - il presidente; - il direttore (art. 114, comma, 3 d. lgs. 267/2000)
A cura di Sebastiano Di Diego	

Fondazione di partecipazione - quadro generale	
Quadro normativo di riferimento	<p>La Fondazione di partecipazione è un modello di fondazione che assomma alle prerogative della fondazione quelle dell'associazione.</p> <p>La fondazione di partecipazione, per questa ragione, viene anche definita come «un patrimonio di destinazione a struttura aperta»: il suo atto costitutivo, infatti, è un contratto che può ricevere l'adesione di altre parti oltre a quelle originarie anche dopo la conclusione dell'atto firmatario.</p> <p>Questo tipo di fondazione non è disciplinato espressamente dal codice civile, ma nasce dall'interpretazione degli articoli 12 e 1332 del Codice Civile combinati con l'art. 45 della Costituzione che riconosce e promuove la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata.</p> <p>L'art. 12 c.c., oltre alle associazioni e fondazioni, fa riferimento ad «altre istituzioni di carattere privato» ed offre così la possibilità di costituire delle entità diverse dalle associazioni e dalle fondazioni aventi comunque il diritto ad ottenere la personalità giuridica privata purché in possesso dei requisiti necessari.</p> <p>L'art. 1332 c.c. fa invece riferimento ai «contratti aperti», che sono quei contratti in cui agli originari contraenti se ne possono aggiungere altri anche dopo la conclusione del contratto.</p> <p>La caratteristica qualificante della Fondazione di partecipazione, in definitiva, è la presenza a fianco della struttura essenziale (patrimonio, fondatore, consiglio di</p>

	<p>amministrazione) prevista dal codice civile, di soggetti (sostenitori o partecipanti o simili), spesso riuniti in una vera e propria assemblea, i quali condividendo gli scopi originari dell'ente partecipano alla loro realizzazione mediante l'apporto di operatività e di capitali</p>
Oggetto e finalità	<p>Possono essere individuati liberamente nell'atto costitutivo. Le fondazioni di partecipazione pertanto possono essere costituite anche per la gestione in forma associata e organica di determinati servizi pubblici e funzioni</p>
Natura giuridica	<p>La fondazione di partecipazione è un ente di diritto privato</p>
Costituzione della fondazione	<p>La costituzione della fondazione di partecipazione richiede l'intervento di un notaio, in presenza del quale verrà stipulato l'atto di fondazione e lo statuto</p>
Funzionamento, organi, norme applicabili	<p>I criteri di funzionamento degli organi e di funzionamento possono essere liberamente definiti nell'atto di fondazione.</p> <p>L'assetto associativo della fondazione di partecipazione è in genere garantito dalla presenza di tre categorie di soci:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>fondatori</i>: contribuiscono in modo significativo a dotare la fondazione dei mezzi necessari al raggiungimento degli scopi prefissati; - <i>partecipanti sostenitori</i>: persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, che contribuiscono alla vita e alla realizzazione degli obiettivi della fondazione mediante contributi in denaro, con le modalità e nella misura non inferiore a quella stabilita dal Consiglio di Indirizzo, o con un'attività, anche professionale, o con l'attribuzione di beni materiali o immateriali; - <i>partecipanti donatori</i>: persone fisiche o giuridiche, singole o associate, pubbliche o private ed enti che donano beni materiali o immateriali o altre utilità impieghiabili per il funzionamento della fondazione. <p>L'ingresso di nuove parti (partecipanti e partecipanti istituzionali) è garantito dalla clausola adesione o apertura, la quale può implicare il controllo sul rispetto di determinate condizioni di ammissibilità predeterminate nel contratto associativo.</p> <p>Le componenti indicate vengono riunite in organi collegiali, in parte analoghi e in parte aggiuntivi rispetto a</p>

quelli delle fondazioni ordinarie, per i quali lo statuto definisce compiti, composizione e quorum deliberativi.

Tali organi, di solito, sono:

- Consiglio di Amministrazione (o Consiglio di Gestione): delibera sugli atti essenziali della vita della fondazione ed è formato da rappresentanti eletti da tutti i soci (privati, aziende, Enti territoriali); decide sull'ammissione di nuovi fondatori, determinando l'entità della partecipazione al fondo di dotazione, delibera sulle modifiche dello statuto, comprese le proposte di scioglimento e devoluzione del patrimonio, approva il bilancio d'esercizio e svolge gli altri compiti statutariamente definiti;

- Assemblea di partecipazione (presenza non obbligatoria), formata dai partecipanti donatori e sostenitori, che fornisce parere consultivo sui bilanci e formula proposte per la programmazione dell'attività della fondazione; può eleggere i propri rappresentanti nel Consiglio di Amministrazione;

- Collegio generale (o Consiglio di Indirizzo), composto dai soci fondatori (con possibilità di ammissione anche dei sostenitori) che ha il compito di deliberare su alcuni atti essenziali alla vita dell'ente, nomina il Consiglio di Amministrazione, elegge il Presidente e Vice Presidente (con il consenso unanime dei fondatori);

- Presidente della fondazione: svolge la funzione tipica, tradizionalmente riconosciuta; Collegio dei revisori: assicura la regolare tenuta della contabilità e dei flussi finanziari della fondazione;

- Direttore (presenza non obbligatoria), le cui funzioni e modalità di nomina possono essere liberamente definite nello statuto;

- Organo di Sorveglianza (presenza non obbligatoria): controlla l'aderenza dell'operato della fondazione alla legge, allo statuto e al pubblico interesse e può censurare gli atti contrari agli scopi definiti nell'atto costitutivo; è composto solo da rappresentanti degli Enti Territoriali o di altri Enti Pubblici. Al fine di garantire il pubblico interesse può essere presente l'Advisory Board (o Comitato Scientifico), composto da rappresentanti nominati dagli Enti Pubblici, o anche da soli

	privati scelti tra persone di alta professionalità, con funzione consultiva nelle scelte strategiche e culturali della fondazione
A cura di Sebastiano Di Diego	

Sulla possibilità di affidare i servizi sociali in house a fondazioni, si veda tra l'altro la sentenza della Corte dei Conti, Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Sardegna, 18/6/2007 n. 9: «*Spetta al comune la valutazione in termini di rilevanza economica o meno del s.p. relativo ad una casa di riposo e sull'ammissibilità di affidare il servizio in house ad una fondazione nel caso in cui ricorrano i requisiti richiesti dalla giur. com. [...] In particolare l'affidamento diretto ad associazioni o fondazioni costituite o partecipate dall'Ente locale, che l'art. 113 bis prevedeva con esclusivo riferimento ai servizi culturali e del tempo libero (a differenza di quello ad istituzioni, aziende speciali e società a capitale interamente pubblico, previsto in generale per tutti servizi pubblici locali privi di rilevanza economica), dovrebbe poter trovare applicazione con riferimento a qualsiasi tipologia di servizio privo di rilevanza economica. [...]».*

Per quanto riguarda le condizioni legittimanti l'affidamento in house si tenga comunque presente il concetto del "controllo analogo"¹¹.

¹¹ Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Sicilia, 2/4/2008 n. 14 - *Sulle condizioni legittimanti l'affidamento in house e sui presupposti per l'affidamento diretto ad una società mista.*

«L'affidamento diretto (c.d. in house providing) è ammesso, in deroga alla procedura di normale evidenza pubblica, tutte le volte in cui un ente pubblico decida di affidare la gestione del servizio, al di fuori del sistema della gara, avvalendosi di una società esterna che presenti caratteristiche tali da poterla qualificare come una sua longa manus. Trattandosi di una palese deroga ai principi di concorrenza e trasparenza, che potrebbe determinare delle forme di distorsione del mercato, l'istituto in questione è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune condizioni, individuate in prima analisi attraverso numerose pronunce della Corte di Giustizia europea, successivamente avallate e interpretate, laddove necessario, dalla Giustizia amministrativa di primo e secondo grado, sia in sede giurisdizionale che in sede consultiva. Le condizioni legittimanti l'affidamento in house ("controllo analogo" e "attività prevalente"), così come in origine elaborate nella pronuncia Teckal C-107/98, hanno subito un forte processo evolutivo da parte della giurisprudenza europea e nazionale attraverso un percorso

volto a rendere sempre più stringente e rigoroso il contenuto dei presupposti, con particolare attenzione al cd. “controllo analogo”.

Pertanto, nel caso di specie non vi sono i presupposti per configurare un affidamento diretto mediante l’istituto dell’in house providing, premesso, difatti, che l’onere della prova della esistenza delle condizioni legittimanti l’eccezione ricade sull’amministrazione, occorre evidenziare come la stessa non abbia fornito quei riscontri previsti dalla giurisprudenza europea in ordine al controllo ispettivo, a quello strategico, ed alle verifiche sul bilancio. In sostanza non si evince quel “controllo strutturale” che possa condurre le Società in titolo ad essere equiparate ad una struttura interna dell’amministrazione, tale da escludere una natura contrattuale del rapporto.

L’affidamento diretto ad una società mista può operare laddove vi sia stata, oltre ad una procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio privato, anche, e al tempo stesso, una procedura che definisca il servizio operativo da affidare direttamente al medesimo socio. È evidente la ratio di questa corrente di pensiero: se l’amministrazione, in sede di procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio privato, fissa con chiarezza e trasparenza anche l’oggetto del servizio che la società mista dovrà realizzare, appare coerente con i principi di libera concorrenza evitare una successiva ed ulteriore gara per l’affidamento del servizio, nel presupposto che tale valutazione è già stata effettuata in favore del socio privato. Prevedendo, inoltre, una scadenza del periodo di affidamento e che, a tal riguardo, siano chiarite le modalità di uscita dello stesso socio privato dalla società mista, allo scopo di evitare che possa divenire un socio stabile della società. Tale orientamento, basato sulla fungibilità tra contratto di appalto e contratto sociale, rappresenta un ottimo compromesso tra le esigenze di partenariato pubblico e privato, proprie della potestà organizzativa dell’amministrazione pubblica, rispetto alle esigenze della comunità europea di tutela dei principi di libera concorrenza volti a prevenire eventuali distorsioni del mercato».

Pertanto, nel caso di specie, anche per la società mista non si può procedere ad un affidamento diretto in quanto risultano mancanti quei presupposti che consentano di derogare alle normali regole di evidenza pubblica.

Capitolo quinto

Analisi dei costi

5.1 *Classificazioni e configurazioni di costo*

Classificazioni di base dei costi

- costi variabili e costi fissi
 - *variabili*: mutano al variare del cost driver di riferimento (esempio, con riferimento ad un nido d'infanzia: il costo per pannolini, rispetto al numero dei bambini);
 - *fissi*: non cambiano al variare del cost driver di riferimento, nell'ambito della zona di rilevanza, cioè dell'intervallo dei valori del driver nel quale sono valide le ipotesi di costanza (esempio, con riferimento ad un nido d'infanzia: il costo per il fitto dei locali, rispetto al numero dei bambini – fino ad un determinato numero di bambini ospitabili nei locali stessi);
- costi speciali e costi comuni
 - *speciali*: sono sostenuti esclusivamente per l'oggetto di calcolo (esempio, con riferimento ad un nido d'infanzia: il costo per i pannolini e il costo per il fitto);
 - *comuni*: sono sostenuti per più oggetti di calcolo (esempio, con riferimento ad un nido d'infanzia: il costo per il dirigente dei servizi sociali);
- costi diretti e costi indiretti
 - *diretti*: sono imputati all'oggetto di calcolo sulla base di misurazioni oggettive (esempio, con riferimento ad un nido d'infanzia: il costo per pannolini);

- *indiretti*: sono imputati all'oggetto di calcolo sulla base di criteri discrezionali (esempio, con riferimento ad un nido d'infanzia: la quota di costo per il dirigente dei servizi sociali).

Configurazioni di base dei costi

- a *costi speciali* (comprensiva di tutti i costi speciali), utile per: analisi di convenienza relative ad alternative di gestione interna/gestione esterna; analisi di convenienza relative alla quantità di servizio;
- a *costi totali* (comprensiva dei costi speciali e di una quota di costi comuni), utile per: determinazione delle tariffe; benchmarking; analisi di equilibrio economico.

5.2 Ipotesi di convenzione con delega al Comune Capofila

L'ipotesi di gestione amministrativa delle gravità attraverso convenzione comporterebbe l'impiego di due unità amministrative per un costo di circa 70.000,00 euro¹².

L'ipotesi di gestione dei servizi rivolti agli anziani, comporterebbe l'impiego di un amministrativo e di un assistente sociale, per un medesimo costo.

Tali unità potrebbero essere rese disponibili dal Comune capofila stesso o da altri Comuni, mediante distacco.

I costi ricadrebbero su tutti i Comuni per le quote indicate nella tavola relativa alle *Quote di contribuzione ipotetiche per i vari Comuni*.

Lo sgravio lavorativo consentirebbe agli enti un primo, ma tangibile, beneficio in termini organizzativi e qualitativi.

Si consideri un bacino di riferimento di 111.650 abitanti (dati ISTAT al 1° gennaio 2007).

¹² Sulla base dell'ipotesi di un costo medio annuo pari a 35.000,00 euro per unità di personale.

5.3 Ipotesi di struttura per i servizi agli anziani e ai disabili

L'ipotesi qui trattata riguarda la gestione associata, attraverso struttura giuridica *ad hoc*, delle aree *anziani e disabili*.

Per un bacino di riferimento di 111.650 abitanti (dati ISTAT al 1° gennaio 2007), considerando un assistente sociale ogni 10.000 abitanti (sulla base della stima degli operatori), avremmo bisogno complessivamente di 11,165 assistenti sociali.

Sulla base del peso che la gestione anziani (11%) e la gestione handicap (30%) assumono approssimativamente sulla gestione complessiva dei servizi sociali¹³, si tratterebbe di quasi 5 (precisamente 4,58) assistenti dedicati a tali aree.

In effetti in due Comuni che, insieme, gestiscono circa la metà del bacino, gli assistenti sociali impegnati nelle aree considerate risultano pari a 2,5.

Comune A		Comune B	
anziani	disabili	anziani	disabili
1 ass. soc.	0,5 ass. soc.	0,5 ass. soc.	0,5 ass. soc.

Per quanto riguarda il *personale amministrativo* la gestione delle due aree comporterebbe quasi 4 unità di personale (precisamente 3,81). Complessivamente si tratterebbe di 9,30 *unità*, determinate considerando un amministrativo ogni 12.000 abitanti (sempre sulla base della stima degli operatori).

Inoltre, la gestione associata qui considerata consentirebbe anche uno sgravio di lavoro per il personale con ruolo dirigenziale che potrebbe dedicarsi ad altre attività di coordinamento nel singolo ente o nella gestione associata.

¹³ Approssimazione basata su dati contenuti nel Piano di zona 2005-2007 dell'Am-bito XIX.

voce	importo in euro
fitto passivo	12.000,00
spese postali e telefoniche	12.000,00
riscaldamento ed elettricità	10.000,00
spese di rappresentanza	10.000,00
utilizzo auto	20.000,00
servizi di consulenza	8.000,00
altre spese	8.000,00
<i>subtotale</i>	<i>80.000,00</i>
<i>lavoro*</i>	<i>347.800,00</i>
<i>totale</i>	<i>427.800,00</i>

* Stima relativa a 5 assistenti, 4 amministrativi e coordinamento, sulla base dell'ipotesi di un costo medio pari a 35.000,00 euro per unità di personale e di un costo di coordinamento pari a 32.800,00 euro

Tabella 3. Stima indicativa dei costi annui di struttura nell'ipotesi di gestione dei servizi sociali per anziani e disabili

Chiaramente, il riferimento della struttura a sole due aree di gestione determina una significativa incidenza dei costi considerati.

Attualmente, a *livello complessivo di Ambito*, le risorse umane dedicate alle due aree possono essere stimate come segue: 4,08 assistenti sociali; 7,44 amministrativi; 0,82 unità dirigenziali.

La determinazione si basa sul peso che la gestione anziani (11%) e la gestione handicap (30%) assumono approssimativamente sulla gestione complessiva, come sopra indicato.

Si osservi a questo riguardo la tavola che segue, interpretandola riferendosi anche ai dati esposti nel paragrafo 5.4 relativamente a tutte le *Risorse umane per i servizi sociali nei Comuni d'Ambito XIX*.

Comuni	numero assistenti sociali per anziani e disabili (41%)	costo assistenti sociali per anziani e disabili*	numero amministrativi per anziani e disabili (41%)	costo amministrativi per anziani e disabili*	costo totale*
1	0	0,00	0,205	7.175,00	7.175,00
2	0	0,00	0,1025	3.587,50	3.587,50
3	0,1025	3.587,50	0,1025	3.587,50	7.175,00
4	1,025	35.875,00	3,485	121.975,00	157.850,00
5	0,082	2.870,00	0	0,00	2.870,00
6	0	0,00	0,082	2.870,00	2.870,00
7	0	0,00	0,205	7.175,00	7.175,00
8	0	0,00	0,1025	3.587,50	3.587,50
9	0	0,00	0,0205	717,50	717,50
10	0	0,00	0,164	5.740,00	5.740,00
11	0	0,00	0,123	4.305,00	4.305,00
12	0	0,00	0,041	1.435,00	1.435,00
13	0,205	7.175,00	0,1435	5.022,50	12.197,50
14	0	0,00	0,0328	1.148,00	1.148,00
15	0	0,00	0,0205	717,50	717,50
16	0,41	14.350,00	0,41	14.350,00	28.700,00
17	0,615	21.525,00	0	0,00	21.525,00
18	0	0,00	0,0164	574,00	574,00
19	0	0,00	0,0615	2.152,50	2.152,50
20	0	0,00	0,1435	5.022,50	5.022,50
21	0	0,00	0,082	2.870,00	2.870,00
22	0	0,00	0,041	1.435,00	1.435,00
23	0	0,00	0,0328	1.148,00	1.148,00
24	0	0,00	0,041	1.435,00	1.435,00
25	0	0,00	0,082	2.870,00	2.870,00
26	0,82	28.700,00	0,41	14.350,00	43.050,00
27	0	0,00	0,246	8.610,00	8.610,00
28	0	0,00	0,123	4.305,00	4.305,00
29	0	0,00	0,1025	3.587,50	3.587,50
Ambito	0,82	28.700,00	0,82	28.700,00	57.400,00
totale	4,0795	142.782,50	7,4415	260.452,50	403.235,00
2 dirigenti (1 nel Comune A e 1 nel Comune B) per quanto dedicato ad anziani e disabili (41%)					65.600,00
TOTALE					468.835,00
* Sulla base dell'ipotesi di un costo medio pari a 35.000,00 per unità di personale e 80.000,00 euro per un dirigente					

Tabella 4. Risorse umane per i servizi agli anziani e ai disabili nei Comuni d'Ambito XIX

Pertanto, a fronte di un costo aggiuntivo di euro 80.000,00 per la gestione della struttura associata, si liberebbero, a livello di personale e coordinamento, risorse di valore superiore, come evidenziato di seguito.

-		+	
unità	costi	unità	costi
3,44 unità amministrative	120.400,00	1 assistente sociale	35.000,00
0,82 u. dirigenziali (2*0,41)	65.600,00	coordinamento	32.800,00
totali	186.000,00		67.800,00

In sintesi, come evidenziato nel grafico seguente, a livello di personale e coordinamento, si avrebbe un recupero di risorse del valore di euro 118.200,00 (annuo), ipotizzando ovviamente che si tratti di risorse dedicabili ad altre attività.

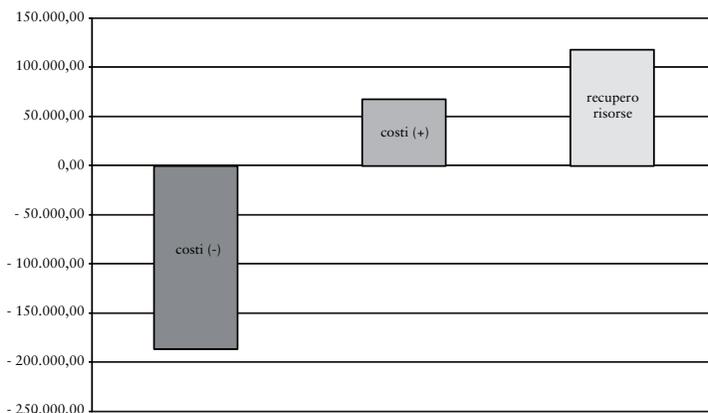


Grafico 2. Costi e recupero risorse nell'ipotesi di struttura per i servizi agli anziani e ai disabili

La partecipazione alla spesa di struttura da parte dei Comuni avverrebbe sulla base del numero degli abitanti (si veda la tavola relativa alle *Quote di contribuzione ipotetiche per i vari Comuni*).

Ciascun ente potrebbe valutare la possibilità di contribuire alla struttura associata conferendo risorsa lavoro (anche part-time).

Ovviamente, il singolo Comune avrebbe tale possibilità soltanto in presenza di un livello di risorsa lavoro significativo per la gestione associata. Difficilmente, ad esempio, si potrebbe collocare nella gestione stessa un livello di 0,1 amministrativi; più verosimilmente tale risorsa rientrerebbe nel circuito dello specifico Comune.

5.4 *Ipotesi di struttura per tutti i servizi sociali*

Tale ipotesi riguarda la gestione associata, attraverso struttura giuridica *ad hoc*, di tutte le aree dei servizi sociali: *minori, anziani, disabili, adulti fragili*.

Nel caso di “apertura” a tutti i servizi, il costo per il personale salirebbe a oltre 800.000,00 euro mentre gli altri costi varierebbero meno sensibilmente.

Complessivamente, l’incidenza relativa dei costi di struttura risulterebbe meno pesante.

Inoltre gli Enti, da una completa gestione associata dei servizi sociali trarrebbero i maggiori vantaggi organizzativi. Occorre, però, valutare la disponibilità delle Amministrazioni ad un tale cambiamento nel breve termine.

Come già detto, per il bacino di riferimento (111.650 abitanti), considerando un assistente sociale ogni 10.000 abitanti avremmo bisogno complessivamente di 11,165 assistenti sociali.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, considerando un’unità ogni 12.000 abitanti, la gestione associata richiederebbe 9,30 persone.

A livello dei Comuni dell’Ambito e dello Staff dell’Ambito (sulla base dei dati allo scopo consegnati) lavorano complessivamente 9,95 assistenti sociali mentre gli amministrativi che si occupano di servizi sociali risultano essere in tutto 18,15 come emerge dalla tavola che segue.

Comuni	numero assistenti sociali	numero amministrativi	costo assistenti sociali*	costo amministrativi*	costo totale*
1		0,5	0,00	17.500,00	17.500,00
2		0,25	0,00	8.750,00	8.750,00
3	0,25	0,25	8.750,00	8.750,00	17.500,00
4	2,5	8,5	87.500,00	297.500,00	385.000,00
5	0,2		7.000,00	0,00	7.000,00
6		0,2	0,00	7.000,00	7.000,00
7		0,5	0,00	17.500,00	17.500,00
8		0,25	0,00	8.750,00	8.750,00
9		0,05	0,00	1.750,00	1.750,00
10		0,4	0,00	14.000,00	14.000,00
11		0,3	0,00	10.500,00	10.500,00
12		0,1	0,00	3.500,00	3.500,00
13	0,5	0,35	17.500,00	12.250,00	29.750,00
14		0,08	0,00	2.800,00	2.800,00
15		0,05	0,00	1.750,00	1.750,00
16	1	1	35.000,00	35.000,00	70.000,00
17	1,5		52.500,00	0,00	52.500,00
18		0,04	0,00	1.400,00	1.400,00
19		0,15	0,00	5.250,00	5.250,00
20		0,35	0,00	12.250,00	12.250,00
21		0,2	0,00	7.000,00	7.000,00
22		0,1	0,00	3.500,00	3.500,00
23		0,08	0,00	2.800,00	2.800,00
24		0,1	0,00	3.500,00	3.500,00
25		0,2	0,00	7.000,00	7.000,00
26	2	1	70.000,00	35.000,00	105.000,00
27		0,6	0,00	21.000,00	21.000,00
28		0,3	0,00	10.500,00	10.500,00
29		0,25	0,00	8.750,00	8.750,00
Ambito	2	2	70.000,00	70.000,00	140.000,00
totale	9,95	18,15	348.250,00	635.250,00	983.500,00
2 dirigenti (1 nel Comune A e 1 nel Comune B)					160.000,00
TOTALE					1.143.500,00
* Sulla base dell'ipotesi di un costo medio pari a 35.000,00 per unità di personale e 80.000,00 euro per un dirigente.					

Tabella 5. Risorse umane per i servizi sociali nei Comuni d'Ambito XIX

Attualmente gli assistenti sociali gestiscono anche alcuni aspetti burocratici e amministrativi. Si potrebbe liberarli di tali funzioni per permettere loro di dedicarsi completamente al servizio sociale, con miglioramento della qualità dello stesso.

In considerazione di questo, gli amministrativi (che secondo il nostro calcolo dovrebbero essere pari a 9,30) potrebbero essere portati a 10 unità.

A livello di sistema, si avrebbe una consistente riduzione di forza lavoro amministrativa rivolta ai servizi sociali; si tratterebbe di una riduzione pari a 8,15 unità da dedicare ad altre funzioni e al miglioramento della qualità del lavoro.

Naturalmente la stima delle 10 unità amministrative è prudenziale. In ottica prospettica dovrebbe essere possibile, per le sinergie realizzate attraverso l'integrazione, un'ulteriore riduzione di tali unità. Sarebbe rischioso, peraltro, avviare le attività con un corpo amministrativo già ridotto che potrebbe non essere in grado di far fronte adeguatamente al cambiamento.

Gli assistenti sociali dovrebbero essere incrementati di una unità.

La gestione associata dei servizi sociali consentirebbe di dedicare anche il personale con ruolo dirigenziale ad altre attività nell'ambito del singolo Comune o ad attività di coordinamento nell'ambito della gestione associata.

Verosimilmente, nella gestione associata di tutti i servizi sociali, un'unità dirigenziale verrà dedicata al coordinamento della struttura associata, l'altra sarà libera di dedicarsi ad altre aree.

Il costo per personale a carico dei servizi sociali, a livello complessivo di Ambito, sarebbe caratterizzato dalle variazioni indicate nella tavola che segue.

-		+	
unità	costi	unità	costi
8,15 unità amministrative	285.250,00	1 assistente sociale	35.000,00
2 u. dirigenziali	160.000,00	coordinamento	80.000,00
totali	445.250,00		115.000,00

In sintesi, come evidenziato nel grafico seguente, a livello di personale e coordinamento, si avrebbe un recupero di risorse del valore di 330.250,00 euro (annuo), ipotizzando ovviamente che si tratti di risorse dedicabili ad altre attività.

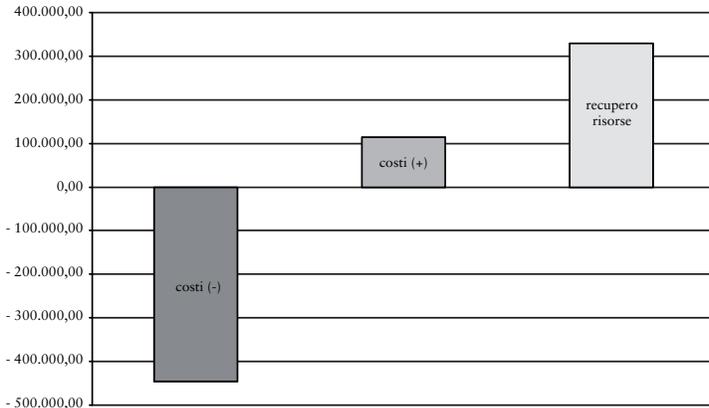


Grafico 3. Costi e recupero di risorse nell'ipotesi di struttura per tutti i servizi sociali

I costi di struttura, escluso il personale, già sopra considerato, ammonterebbero indicativamente a 130.000,00 euro come emerge dalla tavola che segue.

voce	importo in euro
fitto passivo	18.000,00
spese postali e telefoniche	18.000,00
riscaldamento ed elettricità	15.000,00
spese di rappresentanza	15.000,00
utilizzo auto	40.000,00
servizi di consulenza	12.000,00
altre spese	12.000,00
<i>subtotale</i>	<i>130.000,00</i>
<i>lavoro*</i>	<i>815.000,00</i>
<i>totale</i>	<i>945.000,00</i>

* Stima relativa a 11 assistenti, 10 amministrativi e coordinamento, sulla base dell'ipotesi di un costo medio pari a 35.000,00 euro per unità di personale e di un costo di coordinamento pari a 80.000,00 euro.

Tabella 6. Stima indicativa dei costi annui di struttura nell'ipotesi di gestione di tutti i servizi sociali

La partecipazione alla spesa di struttura da parte dei Comuni avverrebbe sulla base del numero degli abitanti (si veda la tavola seguente).

Comune	tot. abitanti	quote di contribuzione in euro		
		convenzione al Comune capofila (par. 5.2)	forma giuridica <i>ad hoc</i> (ipotesi gestione servizi per anziani e disabili, par. 5.3)	forma giuridica <i>ad hoc</i> (ipotesi gestione tutti i servizi sociali, par. 5.4)
1.	2.815	1.764,89	10.786,00	23.826,02
2.	659	413,17	2.525,04	5.577,74
3.	3.361	2.107,21	12.878,06	28.447,34
4.	37.497	23.509,09	143.674,13	317.372,73
5.	961	602,51	3.682,18	8.133,86
6.	3.320	2.081,50	12.720,97	28.100,31
7.	1.148	719,75	4.398,70	9.716,61
8.	1.305	818,18	5.000,26	11.045,45
9.	956	599,37	3.663,03	8.091,54
10.	721	452,04	2.762,60	6.102,51
11.	1.754	1.099,69	6.720,66	14.845,77
12.	858	537,93	3.287,53	7.262,07
13.	6.934	4.347,34	26.568,43	58.689,03
14.	13.191	8.270,22	50.542,86	111.647,96
15.	437	273,98	1.674,42	3.698,75
16.	407	255,17	1.559,47	3.444,83
17.	2.427	1.521,63	9.299,33	20.542,01
18.	2.597	1.628,21	9.950,71	21.980,88
19.	494	309,72	1.892,82	4.181,19
20.	790	495,30	3.026,98	6.686,52
21.	1.037	650,16	3.973,39	8.777,12
22.	617	386,83	2.364,11	5.222,26
23.	810	507,84	3.103,61	6.855,80
24.	2.477	1.552,98	9.490,91	20.965,20
25.	1.651	1.035,11	6.326,00	13.973,98
26.	16.035	10.053,29	61.439,97	135.719,44
27.	1.936	1.213,79	7.418,01	16.386,21
28.	2.359	1.479,00	9.038,78	19.966,46
29.	2.096	1.314,11	8.031,07	17.740,44
totali	111.650	70.000,00	427.800,00	945.000,00
quota costo per abitante		0,626959248	3,831616659	8,463949843

Tavola 7. Quote di contribuzione ipotetiche per i vari Comuni

Ciascun ente potrebbe valutare la possibilità di contribuire alla struttura associata conferendo risorsa lavoro, fermo restando quanto detto sopra al riguardo di tale possibilità.

Alla spesa per la struttura si aggiungerebbe ovviamente, per ogni Comune, il costo dei servizi fruiti.

Riferimenti bibliografici

- Anci, “*Comuni, insieme, più forti - Migliori servizi al cittadino*”, *Le Unioni di Comuni: un movimento reale, una riforma possibile*, Il Forum Unioni di Comuni e associazionismo, Milano 16 maggio 2008, <<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/II%20FORUM%20documento%20approvato.doc>>.
- , *L'associazionismo intercomunale*, <http://www.unioni.anci.it/documenti/associazionismo_europeo.pdf>.
- Associazione dei Comuni di Copparo, Ro, Formignana, Tresigallo, Jolanda di Savoia, Berra, *Gestione associata dei servizi socio-assistenziali*, <<http://www.comunicopparesi.it/servizi>>.
- Associazione regionale Comuni del Veneto, *Indagine sulla gestione associata dei servizi e/o funzioni e sulle Unioni dei Comuni del Veneto*, <<http://www.anciveneto.org/unioni/indagine.pdf>>.
- Bagnasco Pierpaolo (a cura di), *I nuovi istituti contrattuali: una lettura ragionata della Legge Biagi, 5. Il distacco*, Formez 2005, <<http://db.formez.it/GuideUtili.nsf/SpiContrattiBiagi?OpenView>>.
- Borgonovi Elio, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 5ª ediz., Egea, Milano 2005.
- , *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, 5ª ediz., EGEA, Milano 2005.
- Brusa Luigi, *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano 2000.
- Cavagnini Massimo, *Valle Sabbia solidale, società consortile senza fini di lucro per la gestione dei servizi sociali e socio-sanitari del territorio*, in *La gestione associata dei servizi sociali nei Piani di zona: modelli ed esperienze a confronto*, Risorse comuni, Milano 16 febbraio 2006.
- Cinquini Lino, *Strumenti per l'analisi dei costi. Volume 1. Fondamenti di cost accounting*, 3ª ediz., Giappichelli, Torino 2008.

- Cittalia, Anci Ricerche, *Le Unioni di Comuni. La percezione della cittadinanza*, <<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Le%20unioni%20di%20comuni.pdf>>, settembre 2007
- Colombo Cristina, *Piani di zona e forme associate di governo e di gestione*, in *La gestione associata dei servizi sociali nei Piani di zona: modelli ed esperienze a confronto*, Risorse comuni, Milano 16 febbraio 2006.
- Comitato dei Sindaci dell'Ambito territoriali di Jesi, *Deliberazione numero 9 data 27/02/2008, oggetto: progetto per la costituzione dell'azienda consortile per la gestione dei servizi sociali - presa d'atto del parere reso dal servizio legale della regione marche in ordine all'applicazione dell'art. 2 Comma 28 della legge finanziaria 2008 - riattivazione percorso costitutivo*.
- , *Deliberazione numero 7 data 24/01/2008, oggetto: progetto per la costituzione dell'azienda consortile per la gestione dei servizi sociali - presa d'atto del parere reso dal servizio ancitel in ordine all'applicazione dell'art. 2 comma 28 della legge finanziaria 2008*.
- , *Deliberazione numero 20 data 12/12/2006, oggetto: percorso per la costituzione di una azienda consortile per la gestione dei servizi sociali - approvazione dello schema di statuto*.
- Comune di San Miniato, *I servizi sociali associati*, <<http://www.comune.sanminiato.pi.it/servizi/bilanciosociale/sociali.pdf>>.
- Ervet e Regione Emilia-Romagna, *Il contesto di riferimento dell'e-government per le gestioni associate in Emilia-Romagna*, Bologna 30 settembre 2004.
- Farneti Giuseppe, Pozzoli Stefano (a cura di), *I principi di reporting per le pubbliche amministrazioni. L'evoluzione italiana e la prospettiva internazionale*, FrancoAngeli, Milano 2006.
- Formez, *La gestione associata del personale negli enti locali*, <<http://lavoro-pubblico.formez.it>>, dicembre 2005.
- Garofani Andrea, *Le forme di gestione dei servizi sociali e "Accesso al sistema dei servizi". L'esperienza del Consorzio Servizi Sociali Imola*, in *Andamenti demografici, bisogni sociali e sociosanitari Emergenti. Il sistema di Welfare locale*, Provincia di Bologna 22 settembre 2004.
- Hinna Luciano, Monteduro Fabio, *Amministrazioni pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne, Roma 2006.
- Istat, *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2004*, 4 aprile 2007.

- Marangotto Barbara, *Gestione associata mediante convenzione ex art. 30 TUEL*, in *La gestione associata dei servizi sociali nei Piani di zona: modelli ed esperienze a confronto*, Risorse comuni, Milano 16 febbraio 2006.
- Milanese Giuseppe, *Offerta sociale - "Risorse comuni", la gestione associata dei servizi sociali e il PdZ nell'ambito del vimercatese-trezese*, in *La gestione associata dei servizi sociali nei Piani di zona: modelli ed esperienze a confronto*, Risorse comuni, Milano 16 febbraio 2006.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Dipartimento di Teoria dello Stato dell'Università di Roma "Sapienza", *I modelli di affidamento dei servizi sociali e l'attuazione dei sistemi di accreditamento*, Fabio Giglioni (a cura di), Roma gennaio 2006.
- Pesaresi Franco, *Forme di gestione dei servizi sociali in Italia. Possibilità e limiti*, in *La gestione associata dei servizi sociali: l'azienda speciale consortile*, Jesi 28 gennaio 2006.
- , *La gestione associata dei servizi sociali*, «Appunti sulle politiche sociali», n. 3/2006.
- Regione Emilia-Romagna, *Gestioni associate dei Comuni - Buone pratiche*, <http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate/sezioni/percorsi_integrazione/Buone_pratiche.htm>.
- , Grazia Felicori (a cura di), *La trasformazione delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza. Verso le Aziende pubbliche di servizi alla persona*, <http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/documentazione/Opuscolo_IPAB/Trasformazione_IPAB.pdf>.
- Risorse comuni, *La gestione associata dei servizi sociali nei Piani di zona: modelli ed esperienze a confronto*, <http://ipercorsi.ancitel.lombardia.it/showpage.php?idwebpage=RC06_PdZ>, Milano 16 febbraio 2006
- Rossi Michele, *L'applicazione degli istituti del comando e del distacco ai dipendenti pubblici del comparto regioni-autonomie locali*, in *Guida per gli operatori degli enti locali*, Nocchioli Editore, 14 marzo 2007, <<http://www.nocchioli.it>>.
- Unitosi Pierangelo, *Un'esperienza di gestione associata dei Servizi Sociali: problematiche relative agli assetti organizzativi e alla gestione del personale*, <http://www.comune.faenza.ra.it/binary/faenza/sociali_chi_siamo/lagestioneassociata.1128937093.pdf>.

Valdera Associata, *Linee guida per la costituzione di una unione tra i Comuni della Valdera*, <<http://www.valderassociata.it/allegati/doc/Linee%20guida%20Unione%20Approvato%206%20novembre%202007.doc>>, 6 novembre 2007.

Vandelli Luciano, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna 2007.

Appendice

Rilevazione relativa a interventi e servizi sociali dei Comuni dell'Ambito

Comune di: _____

Profili di servizio

1. In linea generale, ritieni che i servizi sociali offerti nel tuo Comune soddisfino adeguatamente le esigenze degli utenti finali?

sì, perché _____

no, perché _____

2. Potresti specificare i punti di forza e di debolezza dei diversi servizi?

servizio di

punti di forza:

punti di debolezza:

servizio di

punti di forza:

punti di debolezza:

_____ (ripetere lo schema di analisi secondo le esigenze)

3. Secondo te, esistono dei bisogni emergenti che il tuo Comune non riesce a soddisfare con adeguati servizi?

no

sì, sono i seguenti:

4. A tuo parere, esistono nel tuo Comune servizi sociali che potrebbero essere gestiti impiegando meno risorse (quindi con maggiore efficienza)?

no

sì, sono i seguenti:

in quali modi si potrebbe garantire maggiore efficienza nei diversi servizi sopra indicati?

5. A tuo parere, esistono nel tuo Comune servizi sociali per i quali si potrebbe avere un livello qualitativo più alto e soddisfare meglio le esigenze degli utenti?

- no
 sì, sono i seguenti:

in quali modi si potrebbe garantire maggiore efficienza nei diversi servizi sopra indicati?

6. Nel tuo Comune, sono state condotte delle indagini sul livello qualitativo dei servizi sociali?

- no
 sì, nei seguenti servizi:

quali informazioni sono state ottenute attraverso le rilevazioni effettuate con riferimento ai servizi sopra indicati?

professionalità degli operatori: alta moderata bassa
 organizzazione e snellezza del servizio: alta moderata bassa
 soddisfazione dell'utente finale: alta moderata bassa

servizio di

professionalità degli operatori: alta moderata bassa
 organizzazione e snellezza del servizio: alta moderata bassa
 soddisfazione dell'utente finale: alta moderata bassa

... (ripetere lo schema d'analisi secondo le esigenze)

Profili organizzativi

9. Nei Servizi Sociali del tuo Comune, il grado di collaborazione tra i colleghi è:

alto moderato basso nullo

10. Il grado di collaborazione con i superiori è:

alto moderato basso nullo

11. Il livello di condivisione delle informazioni tra i colleghi è:

alto moderato basso nullo

12. Il livello di condivisione delle informazioni con i superiori è:

alto moderato basso nullo

13. Il livello di condivisione delle informazioni da parte dei superiori è:

alto moderato basso nullo

14. Il ricorso al lavoro di gruppo è:

alto moderato basso nullo

15. In quali ambiti è più frequente il lavoro di gruppo?

Secondo la tua esperienza nei Servizi Sociali del tuo Comune, il grado di utilità del lavoro di gruppo è:

alto moderato basso nullo

perché:

16. Come percepisci il carico di lavoro rispetto al tempo che hai a disposizione?

troppo alto adeguato basso

perché:

17. Ti senti utile nello svolgimento del tuo lavoro?

sì, perché _____

no, perché _____

18. Ti senti considerato e gratificato da superiori e da colleghi nello svolgimento del tuo lavoro?

sì, perché _____

no, perché _____

19. Il grado della tua disponibilità a cambiare sede di lavoro è:

20. In quale zona saresti, eventualmente, disponibile a lavorare?

Profili di coordinamento

21. Con quali soggetti non profit il tuo Comune si relaziona nell'impostare e/o nell'erogare servizi sociali? Specificare per ciascun soggetto: denominazione; ambiti di attività; numero e tipologia degli operatori; contenuti e anzianità della relazione con i Servizi Sociali del tuo Comune; interruzioni del rapporto e relative cause; caratteristiche sulla base delle

quali tali soggetti sono stati prescelti; modalità di valutazione del loro operato; punti di forza e punti di debolezza della relazione.

Soggetto:

Soggetto:

... (ripetere secondo le esigenze)

22. Con quali enti pubblici (altri comuni, provincia, regione, A.S.U.R. e così via) siete in contatto? Specificare in relazione a ciascun soggetto: contenuti della relazione con i Servizi Sociali del tuo Comune; punti di forza e punti di debolezza della relazione.

Soggetto:

Soggetto:

... (ripetere secondo le esigenze)

23. A quali soggetti esterni il tuo Comune ha attribuito la gestione di servizi sociali? Dettagliare i servizi sociali attribuiti ai diversi soggetti.

24. Nel tuo Comune, vengono attivate forme di controllo sull'operato di tali soggetti?

- no
 sì, sono le seguenti:

25. Nel tuo Comune, sono state effettuate indagini sulla qualità dei servizi gestiti in forma indiretta?

- no
 sì, hanno evidenziato che:

26. Qual è la tua valutazione delle gestioni indirette da te indicate nel punto 24?

27. Ti preghiamo di esprimere un giudizio sintetico sulla relazione del tuo Comune con l'Ambito XIX.

28. Ti preghiamo di indicare in sintesi quelli che secondo te sono i punti di forza e i punti di debolezza dell'operato dell'Ambito XIX.

29. Quali potrebbero essere, secondo te, i punti di forza di una gestione associata dei diversi servizi sociali?

30. E i punti di debolezza?

31. Come potrebbero essere superati, a tuo giudizio, i punti di debolezza sopra indicati?

32. Che cosa pensi della gestione in forma associata in relazione ai diversi servizi sociali? È importante il dettaglio della tua opinione in riferimento ad ogni tipologia di servizio sociale.

Grazie per la collaborazione.

eum x amministrazioni pubbliche

La gestione in forma associata dei servizi sociali: valutazioni di convenienza e profili organizzativi a cura di Katia Giusepponi

Il lavoro illustra i risultati di un'attività di ricerca e formazione svolta tra ottobre 2007 e giugno 2008, e finalizzata a:

- *realizzare un percorso di apprendimento* sulla gestione in forma associata dei servizi sociali;
- *sviluppare un percorso di training on the job* riguardante la valutazione di convenienza economica e l'organizzazione di gestioni associate di servizi sociali, con specifico riferimento al Comune di Fermo e agli altri Comuni dell'Ambito territoriale sociale XIX della Regione Marche;
- *formulare proposte* di forma giuridica e assetto organizzativo per la gestione associata di servizi sociali da parte dei Comuni stessi.

Questo rapporto scaturisce dal lavoro svolto in termini di analisi e di formulazione di proposte ed è frutto del coordinamento, del dettaglio e della rielaborazione dei risultati prodotti studiando le gestioni associate in ordine a:

- profili organizzativi;
- distacco del personale;
- profili qualitativi;
- forme giuridiche;
- costi.

Filo conduttore di lavoro si è avuto nella convinzione dell'importanza strategica delle gestioni associate di servizi sociali, accompagnata dalla salda consapevolezza delle difficoltà e dei nodi da sciogliere affinché si possa pervenire con successo a tali gestioni.

Katia Giusepponi è professoressa associata di Programmazione e controllo nella Facoltà di Economia di Macerata.

Da anni si occupa di pubbliche amministrazioni con particolare attenzione a: sistemi di programmazione e controllo, analisi dei costi e valutazioni di convenienza, reporting sociale, processi decisionali.

È direttrice del Corso di perfezionamento in Strumenti di programmazione e controllo nelle aziende del sistema sanitario.

eum edizioni università di macerata



ISBN 978-88-6056-193-0

€ 7,00