Gestione integrata rete (associata) sociale lecchese

"orientamento alla persona"

IL PERCORSO

(per una scelta consapevole della forma di gestione associata dei servizi sociali)

Aggiornamento presentato il 18-10-17

Sintesi della missione

(pianificare ed erogare servizi di qualità, svilupparne altri , valorizzando le risorse disponibili)

ORIENTAMENTO ALLA PERSONA

FUNZIONE → **RETE SOCIALE** → **LA PERSONA**







……fin dall’inizio le aspettative erano chiare

Qualità

(carta dei servizi)

orientamento

(alla persona)

sinergia

(best practice, pubblico, privato e terzo settore)

flessibilità

(gestione non burocratizzata)

performance

(risultati e costi sotto controllo)

verifica

(customer satisfation)

Dall'esercizio della funzione, alla programmazione, alla gestione operativa….

La titolarità della funzione e la gestione dei servizi

FUNZIONE SERVIZI SOCIALI



Programmazione

Gestione

(forma gestionale)

La gestione operativa dei servizi sociali

E’ la fase attuativa post programmazione.

E’ l’insieme delle attività gestionali (compreso lo sviluppo ed il miglioramento) volte a realizzare e sostenere una rete diffusa ed omogenea (sui territori dell’ambito) di servizi sociali orientati alla persona.

E’ l’insieme di attività a volte semplici (servizi base e consolidati) ed a volte compresse (servizi che richiedono maggiori professionalità e servizi in evoluzione)

Percorso di valutazione

Nel corso della prima parte del 2017 sono stati preliminarmente valutate diverse opzioni:

- Fondazione di partecipazione (poi scartata perché ritenuta non percorribile , sulla base della disciplina vigente a quel momento; vedasi anche studio del consulente)

- Altre opzioni descritte nelle pagine seguenti

POSSIBILI FORME E MODALITA' DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI (opzioni valutate preliminarmente)

L'attuale modalità

GESTIONE IN COPROGETTAZIONE (con un ente capofila)

ALCUNI VANTAGGI

- **Modalità associata che ha permesso anche ai piccoli Comuni di usufruire di una ''rete'' efficace di servizi, senza dover gestire in proprio appalti ed apparati burocratici specialistici.**
- **Flessibilità nelle risposte alle domande sociali e nell'erogazione**
- **Ampia autonomia dei Comuni (anche sulla base delle proprie politiche e risorse disponibili)**
- **Sviluppo di best-practice e di ''sperimentazioni'' diffuse sul territorio dei 32 Comuni aderenti**
- **N.B. sulla base della normativa (Dgr 2941/2014 "Linee guida piani di zona 2015-2017" e L.R.23/2015 "Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo" è' necessario separare il ruolo di programmazione (in capo ai Comuni attraverso l'Accordo di programma per il Piano di Zona) da quello gestionale (Gestione Associata dei Servizi Sociali) che attualmente vedono lo stesso ente capofila e un'identica compagine sociale.**

Tratti distintivi della coprogettazione

- Il partner, soggetto non profit individuato tramite una proceduta partecipata a evidenza pubblica, è corresponsabile e pienamente coinvolto nello svolgimento della funzione sociale della quale è titolare l'ente pubblico.
- La coprogettazione prevede la costituzione di un' «organizzazione temporanea» con ambiti di presidio tecnico – orientativo e tecnico – operativo che garantiscano l'effettiva condivisione delle responsabilità, delle competenze e dei rischi da parte dell'ente pubblico e del partner privato sociale.
- Consente l'integrazione delle risorse economiche, strutturali, strumentali e professionali per la realizzazione di interventi sperimentali, portando benefici ai servizi consolidati, accrescendo la capacità di risposta alle domande sociali emergenti e facilitando la partecipazione di realtà del privato sociale (anche non formalmente coinvolte nella coprogettazione).
- Il dispositivo organizzativo della coprogettazione richiede un rigoroso sistema di verifica e valutazione e una puntuale rendicontazione sociale che evidenzino in modo trasparente gli esiti e i vantaggi della collaborazione sussidiaria tra pubblico e privato sociale.

Possibile forma: Azienda speciale

- **L'Azienda speciale: i caratteri distintivi**
- Le Aziende Speciali, come previsto dal Testo Unico per l'Ordinamento degli Enti Locali, sono «enti strumentali dell'ente locale, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto» (Art.114, Dlgs. 267/00). Tre sono le principali caratteristiche sancite a livello normativo:
- - **è dotata di personalità giuridica**: nella sua natura di ente pubblico economico, l'Azienda Speciale è iscritta al registro delle imprese, è assoggettata al regime fiscale e alla disciplina di diritto privato per quanto attiene all'impresa e ai rapporti di lavoro dei dipendenti, e gode di autonomia patrimoniale rispetto all'ente di appartenenza;
- - **è ente strumentale dell'ente locale**: L'Azienda e le sue attività devono essere orientate al medesimo scopo dell'ente locale o degli enti istituenti, vale a dire il benessere e lo sviluppo della collettività locale. Pur nella sua accentuata autonomia appena descritta, l'Azienda speciale mantiene dunque un forte carattere pubblico in termini di natura e di fini sociali;
- - gode di **autonomia imprenditoriale**: l'autonomia dell'Azienda Speciale è estesa a ricomprendere tutto quanto non spetti espressamente all'Ente locale (c. 6 e 8, art. 114, D.Lgs. 267/2000). Ad essa è imposto l'obbligo dell'osservanza del criterio di economicità, oltre che di efficacia e di efficienza, e del pareggio di bilancio. È tuttavia necessario tener presente come l'Azienda speciale resti comunque soggetta al diritto pubblico e la negoziazione privatistica che la riguarda è regolata da procedure di diritto pubblico

Possibile forma: Azienda speciale

Esempio sul territorio provinciale: zona meratese e casatese

Retesalute opera a partire dal 2006. È un'Azienda speciale istituita ai sensi dell'art. 31 della legge 267/2000, testo unico sull'Ordinamento degli Enti Locali. Vi aderiscono venticinque Comuni dell'area del meratese e la Provincia di Lecco. Gestisce servizi sociali e socio-assistenziali in un bacino d'utenza di 112mila abitanti , mediante il lavoro di circa 140 operatori (di cui 60 dipendenti diretti). Il budget (risorse economiche a sua disposizione) complessivo annuale è di circa 8 milioni di Euro.

Possibile forma: Azienda speciale

Alcuni vantaggi

- Consente il pieno controllo pubblico
- Gode di autonomia patrimoniale
- Consente di frazionare (per lotti) gli appalti

Alcuni svantaggi

- Flessibilità operativa legata alla normativa pubblica
- Necessità di avere un ‘’quantitativo’’ di dipendenti diretti e quindi una certa rigidità dei costi fissi del personale
- Deve procedere con ulteriori gare d’appalto per i servizi non svolti tramite i dipendenti diretti
- Poca sinergia diretta con le best-practice operative del settore privato e del terzo settore

Possibile forma: Affidamento a terzi (gara appalto)

ALCUNI Vantaggi (apparenti o tali)

- Non coinvolge i Comuni nella gestione
- Non chiede impegno di capitali iniziali da parte dei Comuni
- Non chiede assunzione e gestione di personale
- Consente la distinzione formale fra programmatore ed attuatore

ALCUNI Svantaggi

- Gli indirizzi e gli obiettivi sono definiti solo dai piani e dagli atti di gara
- Il controllo dei Comuni è limitato al rispetto del contratto di servizio
- Non ci sono garanzie sul cambio di proprietà (azionista) del gestore

Possibile forma: Società pubblica con affidamento ‘’in house’’

ALCUNI Vantaggi

- Attribuisce ai comuni la massima capacità di indirizzo e controllo
- Può essere amministrativamente più coerente con le volontà politiche di sviluppo dei servizi sociali.

ALCUNI Svantaggi

-Richiede più investimenti diretti dei comuni soci
-È soggetta a rigidità decisionali e gestionali (personale)
-Vincola al ripiano delle perdite
-Non sfrutta la sinergia con le potenzialità di operatori privati qualificati

La scelta della forma di gestione:

Società mista profit (Comuni quota A % + Privato B %)



- Società mista: Alcuni Vantaggi
- - garantisce ai Comuni una buona capacità d'indirizzo e controllo
- - consente flessibilità nella configurazione dell'operatività
- - garantisce la concorrenza (gara a doppio oggetto)
- - garantisce stabilità nella compagine sociale
- - coinvolge direttamente il gestore operativo
- Possibile svantaggio
- - scarsa esperienza dei Comuni a partecipare in società con un socio privato
- - Impatto fiscale (Iva, imposte dirette)

RIASSUNTO DELLE PRIME ANALISI DEL TAVOLO DI LAVORO *(10 aprile 2017)*

Tenuto conto delle aspettative (di cui a pagina 3), il tavolo di lavoro, dopo aver effettuato le prime analisi ritiene di:

Accantonare le ipotesi:

- Affidamento in house a nuova società 100% pubblica
- Puro affidamento (dei servizi) a terzi tramite gara d'appalto **(salvo che per un periodo ''ponte'')**

in quanto non ritenuti rispondenti, a pieno, alle aspettative e non in linea con il percorso di best-pratics sviluppato negli ultimi anni con la gestione in ''co-progettazione''

Approfondire le seguenti due ipotesi:

- Azienda speciale Consortile pubblica per la gestione del servizi sociali
- Società mista a prevalente controllo pubblico per l'affidamento operativo dei servizi sociali

N.B. Le analisi e l'istruttoria diventano elementi preliminari e di supporto alle motivazione per gli atti decisionali (e deliberativi) degli organi competenti (Comuni), titolari della funzione.

SINTESI DELL'ANALISI DELLE POSSIBILI FORME DI GESTIONE

Confronto: Azienda speciale consortile e Società mista (1) (tavolo 21 aprile 2017)

L'analisi delle due forme gestionali maggiormente approfondite (Società mista ed Azienda speciale) hanno evidenziato, dal punto di vista teorico, per ognuna, possibili punti di forza e di debolezza.

La forma dell'Azienda speciale consente un maggior controllo pubblico (senza doversi confrontare con soci privati) e la possibilità di costruire una struttura ''possibilmente leggera '' che poi si avvalga dell'operatività di terzi, mediante l' affidamento dei servizi operativi, a mezzo gara.
L'Azienda speciale può avvalersi dell' operatività di terzi anche mediante appalti frazionati per lotti.
L'Azienda speciale, vista la specificità ''totalmente'' pubblica, può essere caratterizzata da minore flessibilità operativa e decisionale.

Con la normale attività di ''stazione appaltante'' dell'Azienda speciale si perderebbe però l'opportunità di coinvolgere direttamente (in società) le ''best-practice '' del settore privato, utili per una gestione attiva dei servizi e pro-attiva nello sviluppo degli stessi.

La forma della Società mista consente il controllo pubblico ma richiede, nella gestione, il confronto operativo con il socio privato. In merito al ''controllo'' vedasi anche le disposizioni di cui al D.lgs 175/2016 (art.2 comma 1 lettere b), m) .

La forma gestionale della società mista può consentire una maggiore flessibilità operativa, in particolar modo nella gestione del personale.

SINTESI DELL'ANALISI DELLE POSSIBILI FORME DI GESTIONE

Confronto: Azienda speciale consortile e Società mista

(2)

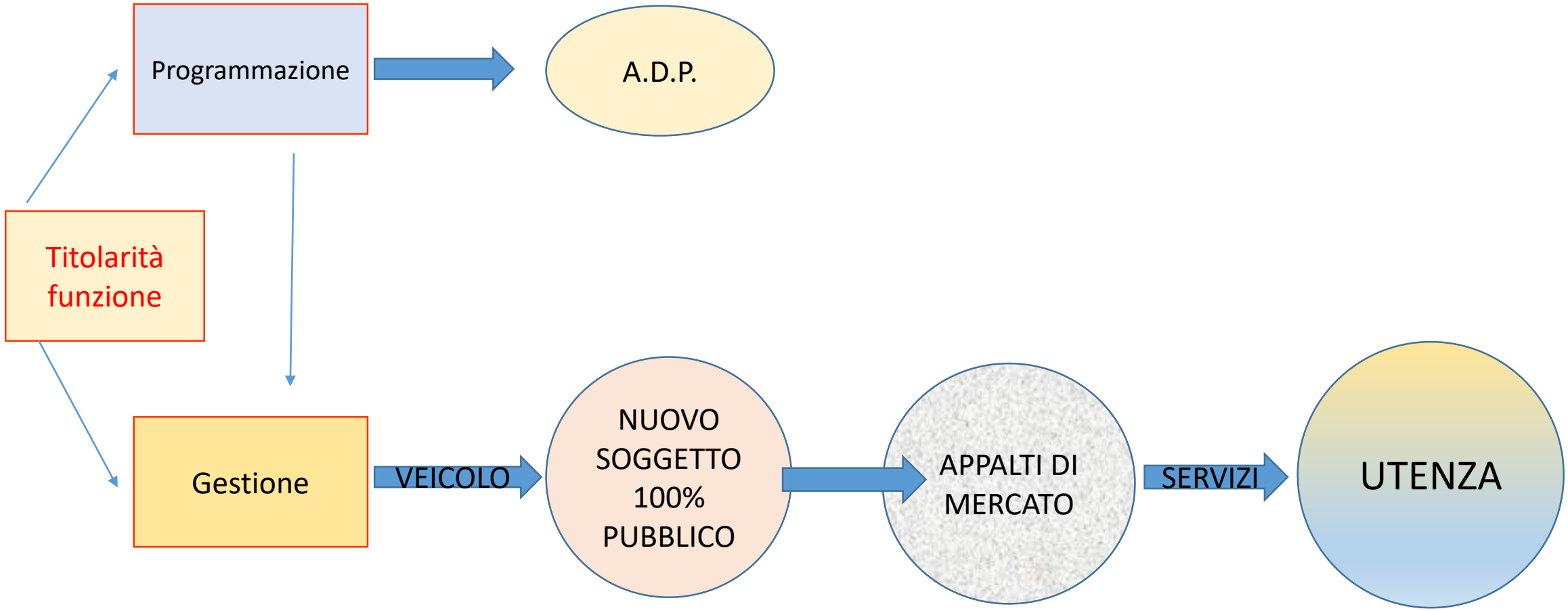
La forma gestionale della società mista consente (tramite unica gara a doppio oggetto) di coinvolgere direttamente (con una quota societaria) le realtà private del settore. I progetti gestionali dei concorrenti verranno valutati in sede di gara e giudicati sulla base delle capacità di apportare valore aggiunto e best-practice utili allo sviluppo dei servizi sul territorio.

Dal punto di vista della valutazione dei costi di struttura e dei costi operativi, si può (teoricamente) ritenere che gli stessi, se tenuti sotto controllo e gestiti con qualità manageriale, tendano alla fine ad equivalersi.

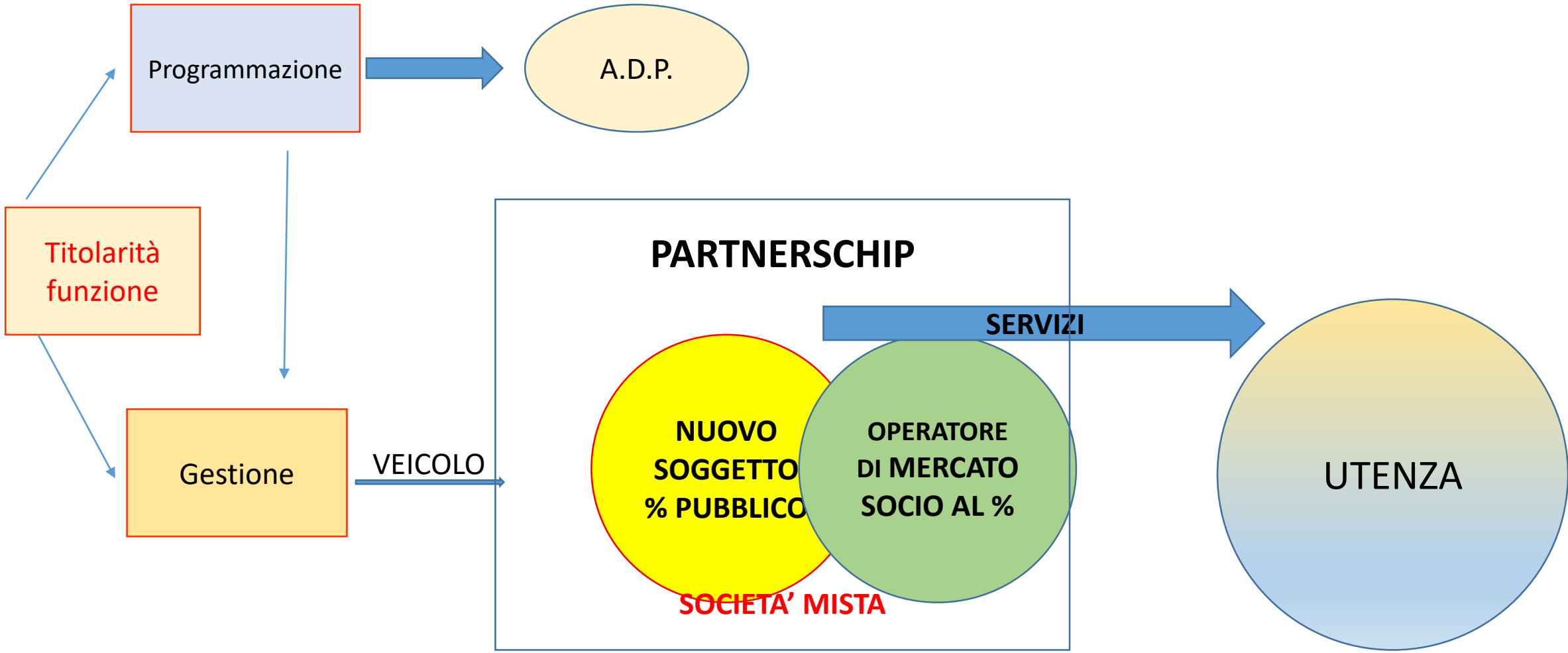
In merito alla capacità di erogare servizi di qualità, si ritiene che, nel campo dei servizi sociali, siano determinanti le qualità delle persone (amministratori, manager ed operatori) e le loro capacità di gestione per sviluppare valore aggiunto.

Le considerazioni di cui sopra sono assunte dal punto di vista ''teorico'' e ''preliminare'' ed andrebbero sviluppate almeno con l'aggiunta della costruzione di un budget previsionale che preveda i possibili riflessi economici e tenga conto anche dei costi fissi della nuova struttura.

SCHEMA DI AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE A SOGGETTO 100% PUBBLICO CON CONSEGUENTE UTILIZZO DI OPERATORI DI MERCATO (rapporto APPALTANTE/APPALTATORE) PER SVOLGERE I SERVIZI ALL'UTENZA



SCHEMA DI AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE A SOCIETA' MISTA CON CONSEGUENTE CREAZIONE DI PARTNERSCHIP CON L'OPERATORE DI MERCATO, PER SVOLGERE E SVILUPPARE INSIEME I SERVIZI ALL'UTENZA. OBIETTIVO: COINVOLGERE IL PARTNER PRIVATO (mantenendo il controllo della società) NELLO SVILUPPO E MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI OFFERTI ALL'UTENZA



DOPO LA SINTESI DELL'ANALISI DELLE POSSIBILI FORME DI GESTIONE

Si esprime il seguente indirizzo ''preliminare'' di un possibile percorso

(Votato dall'Assemblea dell'Ambito di Lecco il 29 maggio 2017)

(1)

Considerato che l'attuale modalità gestionale associata (co-progettazione) è in scadenza al 31 gennaio 2018 e che necessita costruire un percorso verso una nuova forma di gestione (nuova struttura giuridica ed operativa).

Vista l'analisi delle diverse forme gestionali, illustrate nel presente documento, si ritiene di proporre ai Comuni dell'ambito distrettuale di Lecco, l'assunzione di un **atto d'indirizzo ''preliminare''** con le seguenti indicazioni:

1) Rispetto delle indicazioni del PDZ in merito all'evoluzione delle forme gestionali.

2) Valorizzazione delle ''best-practics'' emerse nell'attuale gestione.

3) Approfondimento (giuridico, istituzionale, amministrativo, fiscale, operativo, economico) della **forma gestionale della Società mista a prevalente controllo pubblico**, ***in quanto ritenuta (in questa fase) la formula, più rispondente alle aspettative indicate a pagina 3.***

4) Predisposizione di un budget previsionale economico-finanziario, riferito alla forma gestionale della Società mista (sulla base pro-forma dei servizi base erogati nel 2016).

DOPO LA SINTESI DELL'ANALISI DELLE POSSIBILI FORME DI GESTIONE
Si esprime il seguente indirizzo ''preliminare'' di un possibile percorso (2)

5) Costruzione di un concreto progetto di fattibilità della forma gestionale ''Società mista'', avvalendosi, preferibilmente, della consulenza a mezzo ANCI/IFEL che sviluppi ed approfondisca tutte le tematiche descritte ai precedenti punti 3) e 4).

6) Invio ai Comuni, quando pronta, della bozza preliminare del progetto di fattibilità della società mista.

7) L'esame finale di quanto indicato ai punti 3),4),5) è assunto con decisione dell'Assemblea intercomunale dell'ambito distrettuale.

8) Eventuale rivalutazione ed analisi della forma ''Azienda speciale consortile'', *solo nel caso in cui l'esame e l'esito dei precedenti punti 3) 4) e 5), riferiti alla Società mista, siano ritenuti negativi e quindi non percorribili*.

Con determinazione dirigenziale del Comune di Lecco è stato dato incarico allo studio avv Gallo di Roma di predisporre uno SDF Studio di fattibilità sulla società mista.

Il 19 SETTEMBRE 2017 a LECCO durante l'Assemblea pubblica il consulente AVVOCATO GALLO PRESENTA ED ILLUSTRA la sintesi di quanto emerso nello studio di fattibilità della società mista.

Lo Studio di fattibilità indica che il percorso della ''società mista pubblico-privato'' è fattibile quale strumento di forma gestionale dei servizi sociali e che la stessa può essere utile al conseguimento degli obiettivi indicati.

Lo studio, ***vista anche la recente normativa (Dlgs 112/2017***) indica come possibile caratterizzazione della società mista due possibili indirizzi:

SOCIETA' MISTA con caratterizzazione commerciale (profit)

SOCIETA' MISTA con caratterizzazione ''impresa sociale'' (non profit)

Il GDL dell'Ambito (per le motivazioni seguenti) in data 15/09/17 ha espresso un maggiore gradimento per approfondire il percorso della **SOCIETA' MISTA** con caratterizzazione **''Impresa sociale''**

SOCIETA' MISTA (indirizzo commerciale)

- Controllo pubblico al 70%
- Regime fiscale ordinario
- Selezione socio privato con bando ad evidenza pubblica aperto anche a soggetti aventi scopo di lucro
- Possibile scopo di lucro della società

SOCIETA' MISTA (indirizzo Impresa sociale)

- Partecipazione pubblica al limite del 49%
- Regime fiscale agevolato (es. possibile aliquota Iva esente sui servizi sociali caratteristici)
- Selezione socio privato con bando ad evidenza pubblica
- La direzione, il coordinamento ed il controllo non possono essere esercitata da soggetti con finalità di lucro e dalla P.A.
- Può beneficiare di tutte le prerogative previste dal Dlgs 112/2017 e conseguenti riflessi

AGGIORNAMENTO INDIRIZZO PRELIMINARE CHE VIENE TRASFORMATO NELL'ESPRESSIONE DI PARERE

Considerato che l'attuale modalità gestionale associata (co-progettazione) è in scadenza al 31 gennaio 2018 e che necessita costruire un percorso verso una nuova forma di gestione (nuova struttura giuridica ed operativa).

Vista l'analisi delle diverse forme gestionali, illustrate nel presente documento

Visto lo studio di fattibilità predisposto dal consulente , presentato all'Assemblea in data 19/09/2017

Preso atto che il progetto preliminare per la nuova forma gestionale è stato oggetto di presentazione ai Comuni mediante riunioni presso le zone territoriali: (tre riunioni svoltesi nei giorni 9-10-11 ottobre 2017)

.

AGGIORNAMENTO INDIRIZZO PRELIMINARE CHE VIENE TRASFORMATO NELL'ESPRESSIONE DI PARERE segue

Si ritiene di proporre ai Comuni dell'ambito distrettuale di Lecco, l'aggiornamento dell' **atto d'indirizzo ''preliminare'' trasformandolo in una proposta di deliberazione di Parere favorevole alla prosecuzione del progetto di SOCIETA' MISTA IMPRESA SOCIALE (quote 49% ai Comuni e 51% al socio privato)** con le seguenti indicazioni:

1) Rispetto delle indicazioni del PDZ in merito all'evoluzione delle forme gestionali.

2) Valorizzazione delle ''best-practics'' emerse nell'attuale gestione.

3) Implementazione della documentazione necessaria per il completamento della proposta.

4) Rispetto delle indicazioni di cui al d.lgs 112/2017

5) Rispetto delle indicazioni di cui al d.lgs 175/2016

6) Predisposizione, da parte dei Comuni intenzionati ad aderire al progetto, di un atto d'intenti per l'adesione al progetto.

7) Predisposizione degli schemi degli atti descritti nel progetto (statuto, convenzione, ecc)