



# ATSP, IL MODELLO DI GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIALI IN VALLE CAMONICA

## SOMMARIO

- **L'AZIENDA SPECIALE, UN INQUADRAMENTO NORMATIVO**
- **L'AZIENDA TERRITORIALE PER I SERVIZI ALLA PERSONA E LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI ALLA PERSONA IN VALLE CAMONICA**
- **UN QUADRO SINTETICO DEI SERVIZI EROGATI DALL'AZIENDA TERRITORIALE PER I SERVIZI ALLA PERSONA DI VALLE CAMONICA**
- **SCHEDA RIASSUNTIVA DEI SERVIZI EROGATI**
- **ATSP IN NUMERI...**

### **Strumentalità**

La qualificazione dell'azienda speciale quale ente strumentale dell'Ente Locale rivela l'esistenza di un collegamento inscindibile tra l'azienda e il comune. Il principio di strumentalità dell'attività di gestione deve essere inteso come identificazione dello scopo sociale nella cura degli interessi della comunità locale, perseguibili attraverso l'attività di gestione funzionalmente svolta dall'azienda nei settori dei servizi pubblici per i quali la stessa è stata costituita.

L'Ente Locale "si serve" dell'azienda speciale per lo svolgimento di un servizio e, quindi, per soddisfare un'esigenza della collettività. In quest'ottica, spetta all'Ente Locale esclusivamente la fase "politica" della determinazione degli obiettivi e della vigilanza sul perseguimento e raggiungimento di questi.

La strumentalità dell'azienda speciale e il regime normativo vigente in materia pretendono, in definitiva, un collegamento molto saldo, seppur di natura "funzionale", tra l'attività dell'azienda e le esigenze della collettività stanziata sul territorio dell'ente che l'ha costituita.

I vincoli che legano l'azienda speciale al comune sono pertanto molto stretti sia sul piano della formazione degli organi, che su quella degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza, da farla ritenere *"elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso Ente territoriale"*.

### **Personalità giuridica**

L'attribuzione della personalità giuridica, ai sensi del citato art. 114 del TUEL, rende l'azienda speciale un soggetto a sé stante rispetto all'Ente Locale di riferimento che l'ha costituita.

L'azienda dunque non è più un organo dell'Ente Locale a legittimazione separata, come era l'azienda municipalizzata prevista dal R.D. n. 2578/1925.

L'attribuzione della personalità giuridica però non ha mutato la natura pubblica e non ha trasformato l'azienda in un soggetto privato, ma l'ha solo configurata come un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici, distinto dal comune, con una propria autonomia decisionale. Tale riconoscimento ha reso necessario che l'azienda effettui autonome scelte di tipo imprenditoriale e organizzative, connesse ai fattori della produzione, secondo modelli propri dell'impresa privata, compatibilmente però con i fini sociali dell'ente titolare, per il conseguimento di un maggiore grado di efficacia, efficienza e economicità del servizio.

L'azienda speciale è soggetto istituzionalmente dipendente dall'Ente Locale ed è legata a questo da stretti vincoli (sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza), al punto da farla ritenere un elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale, ovvero, pur con l'accentuata autonomia derivante dall'attribuzione della personalità giuridica, anche parte dell'apparato amministrativo del comune.

Il riconoscimento della personalità giuridica all'azienda speciale comporta, oltre l'iscrizione nel registro delle imprese, alla sua assoggettabilità al regime fiscale proprio delle aziende private e alla disciplina di diritto privato per quanto attiene al profilo dell'impresa e per i rapporti di lavoro dei dipendenti.

### **Autonomia imprenditoriale**

Con il riconoscimento dell'autonomia imprenditoriale il legislatore ha voluto evidenziare che l'azienda non deve essere vista come un organo di esecuzione delle determinazioni dell'Ente Locale, ma come un'impresa alla quale si applica, salvo eccezioni, la disciplina del codice civile.

La capacità imprenditoriale non va oltre tali confini, anzi subisce restrizioni. È sufficiente a rilevarlo il fatto che spetta al comune la fissazione delle tariffe dei servizi prodotti dall'azienda speciale.

L'azienda speciale, comunque anche nella sua nuova configurazione, resta un soggetto pubblico e la sua azione è regolata dal diritto pubblico e si esprime con atti amministrativi autoritativi.

Per l'azienda speciale, come per tutti i soggetti pubblici, anche la negoziazione privatistica è regolata da procedure di diritto pubblico, da atti amministrativi e deliberazioni, attraverso i quali si concretizza in forma procedimentale la volontà dell'ente che precede la conclusione del negozio.

Il patrimonio delle aziende speciali è sottoposto al regime della proprietà privata e il rapporto di lavoro con i dipendenti rientra nella contrattazione collettiva di diritto privato.

L'economicità della gestione, non riconducibile a un fine di lucro, pretende come per tutti gli enti economici la copertura dei costi corrispondenti alla remunerazione dei fattori della produzione impiegati. L'autonomia imprenditoriale esclude che gli Enti Locali possano sostituirsi alle aziende nelle scelte di espletamento dei servizi loro affidati, fatta eccezione per i poteri di indirizzo, controllo e vigilanza riconosciuti all'ente di appartenenza, che ne approva il bilancio e tutti gli atti fondamentali.

## L'AZIENDA TERRITORIALE PER I SERVIZI ALLA PERSONA E LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI ALLA PERSONA IN VALLE CAMONICA

Come illustrato sopra, l'Azienda rappresenta uno strumento individuato dai Comuni per l'esercizio delle politiche sociali in forma associata, interpretando il pensiero espresso in sede assembleare e, come previsto nel proprio statuto, ha il compito di gestire i servizi socio-assistenziali, socio sanitari integrati e, più in generale, servizi alla persona a prevalente carattere sociale, con precedenza per le attività di competenza istituzionale degli Enti consorziati, ivi compresi interventi di formazione e orientamento concernenti le attività dell'Azienda o aventi finalità di promozione sociale dei cittadini del proprio territorio.

L'Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona costituita nel 2007, dopo una prima fase di "rodaggio" ed organizzazione interna, ha assorbito gradualmente servizi già esistenti, in precedenza delegati all'ASL di Vallecamonica-Sebino (Tutela Minori, Servizio Affidi, Centro Adozioni, Nucleo di inserimento Lavorativo, CDD, CSS, SFA) ed ha attivato progressivamente nuovi interventi e progetti, in risposta ai bisogni via via emergenti dal territorio.

La scelta della gestione associata ha garantito lo sviluppo omogeneo dei servizi e delle prestazioni che vengono forniti agli utenti del territorio, evitando la frammentazione dell'offerta, migliorando l'integrazione con il settore sanitario in virtù della coincidenza dell'ambito sociale con l'ASL.

L'azienda speciale è un soggetto che, distinguendosi dagli enti locali del territorio, consente una programmazione degli interventi che abbia come baricentro il territorio, nei confronti del quale costruire un dialogo efficace per comunicare con trasparenza le attività realizzate e gli obiettivi raggiunti, per misurare le proprie performance sociali programmando all'occorrenza interventi correttivi.

### **Il rapporto tra ATSP e i Comuni soci**

L'Azienda è un ente strumentale dei 42 comuni soci; tale strumentalità deriva dalla delega da parte dei comuni della quasi totalità delle proprie competenze sociali e si concretizza nel sistema di programmazione e controllo da un lato, e nel sistema di finanziamento dall'altro.

Il sistema di programmazione e controllo aziendale discende dall'approvazione da parte dell'Assemblea dei soci del bilancio annuale di previsione e del piano programma annuale; è sulla base di questi indirizzi che l'ente strumentale ATSP definisce la propria attività annuale. Il sistema di finanziamento prevede che a fronte dell'attività programmata i comuni soci si impegnino ad erogare, a cadenze prestabilite, l'importo corrispondente al volume complessivo di spesa per l'erogazione dei servizi.

Le regole di questi sistemi sono contenute in una serie di documenti che disciplinano le regole tra gli Enti soci e l'Azienda:

- Convenzione Costitutiva approvata dai singoli Consigli Comunali;

- Il Contratto di Servizio che definisce i servizi erogati dall'Azienda e le modalità di finanziamento.

### **L'assetto di Governo e di gestione dell'Azienda**

L'azienda è amministrata da un Consiglio di Amministrazione, nominato dall'Assemblea dei soci; il Consiglio di Amministrazione é composto da cinque membri, incluso il Presidente, le cui funzioni e competenze sono definite dallo Statuto dell'Azienda.

Tutti i 42 Comuni soci, tramite il Contratto di Servizio, hanno delegato l'Azienda alla gestione delle attività socio-assistenziali, le quali si dividono in tre tipologie di intervento:

- 1) Servizi Operativi con erogazione di prestazioni dirette al cittadino, fra cui il servizio sociale di base, il servizio di inserimento lavorativo, il servizio tutela minori/affido, l'assistenza domiciliare, l'assistenza domiciliare educativa, il sostegno domiciliare, gli affidi familiari/comunità alloggio, il telesoccorso, l'assistenza specialistica ad alunni disabili, i servizi residenziali e semiresidenziali per disabili quali il centri socio educativi, i centri diurni disabili, le comunità socio-sanitarie e i servizi di formazione all'autonomia.
- 2) Servizi amministrativi e di gestione, suddivisi in area direzionale, area gestionale-amministrativa, ufficio piani e programmi e staff autorizzazioni al funzionamento.
- 3) Servizi a progetto, tra cui campagne informative e progetti per il territorio.

L'Azienda ha allestito nell'ambito del territorio di competenza 4 sedi operative: Edolo, Breno, Darfo e Pisogne, oltre alle sedi comunali dove viene erogato il servizio sociale professionale.

La presenza di ATSP sul territorio risponde all'esigenza di avvicinare il più possibile i servizi al cittadino, senza costringerlo ad eccessivi spostamenti; ciò vale soprattutto per il servizio di sociale di base.

L'assetto organizzativo dell'Azienda ATSP si costruisce attraverso un'organizzazione orizzontale che suddivide le responsabilità in 5 aree, alle quale fanno capo quattro i Responsabili con relativi uffici e personale, per un totale di 42 collaboratori di cui 40 dipendenti, 1 comando e 1 consulente.

## **UN QUADRO SINTETICO DEI SERVIZI EROGATI DALL'AZIENDA TERRITORIALE PER I SERVIZI ALLA PERSONA DI VALLE CAMONICA**

### **ORGANIZZAZIONE PER AREE**

L'Azienda Territoriale eroga le proprie attività attraverso un sistema gestionale organizzato secondo 5 diverse aree d'intervento:

- 1. AREA SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE**
- 2. AREA ADULTI/DISABILI**
- 3. AREA MINORI/FAMIGLIA**
- 4. AREA INNOVAZIONE RICERCA E SVILUPPO**
- 5. AREA AMMINISTRATIVA**

L'erogazione concreta dei servizi avviene secondo due diverse modalità di approccio, esistono infatti servizi che l'Azienda eroga **direttamente ai cittadini ed ai soci** e servizi che invece vengono erogati **in forma indiretta** da enti del terzo settore convenzionati o accreditati.

## SERVIZI GESTITI DIRETTAMENTE

I servizi gestiti direttamente si riassumo nei seguenti e sono erogati esclusivamente con l'impiego di personale dipendente dell'Azienda:

- **SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE nei Comuni:** Il Servizio prevede la presenza di Assistenti Sociali presso le sedi comunali con il coordinamento del Responsabile Area Adulti-Disabili e del Responsabile Area Minori Famiglia. Il Servizio Sociale di Base è attivo per ogni Comune attraverso la presenza diretta e indiretta della figura dell'Assistente Sociale, che svolge un'attività professionale di aiuto e supporto alla persona, alla famiglia e ai gruppi. E' il punto di accesso per richiedere informazioni e/o servizi forniti sia dal Comune sia dall'Azienda o da altre Istituzioni.
- **Servizio TUTELA MINORI:** Il servizio "Tutela Minori" è organizzato in quattro équipe territoriali (Edolo, Breno, Darfo B.T. e Pisogne) ed è composto da un Responsabile part-time, Assistenti Sociali e Psicologi. Il Servizio opera a favore delle situazioni familiari e personali di minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, Ordinaria e Minorile nel settore civile, penale e amministrativo.
- **Servizio AFFIDI:** Il Servizio Affidi, è composto da assistente sociale e psicologo, si rivolge ai minori, per i quali si rende opportuno individuare un ambiente familiare sostitutivo, in quanto il proprio non è in grado di assicurargli mantenimento, educazione, istruzione e relazioni affettive adeguate.
- **SPAZIO NEUTRO:** Lo Spazio Neutro è uno spazio qualificato alla gestione degli incontri tra bambini e genitori, come luogo neutro ai conflitti, alle rivendicazioni, alle strumentalizzazioni. Lo spazio si individua anche come strumento qualificato per osservare, valutare la qualità delle relazioni familiari anche in funzione di specifiche richieste della Magistratura, nell'ambito di indagini volte ad acquisire elementi conoscitivi, diagnostici e prognostici sulle capacità genitoriali.
- **Servizio Inserimenti Lavorativi STILE:** Il servizio, coordinato dal Responsabile Area Adulti-Disabili, è gestito da Educatori Professionali e da un'Assistente Sociale part-time. La gestione dell'attività è prevalentemente presso la sede legale dell'Azienda, per motivi tecnico-operativi legati all'evoluzione delle misure specifiche a favore dell'utenza. Le sedi di Breno, Edolo, Darfo B.T. e Pisogne sono tuttavia costantemente utilizzate dagli operatori in modo funzionale alle esigenze del servizio e/o dell'utenza. Il servizio è in costante comunicazione e collabora con tutti gli altri servizi che si occupano della persona. E' un servizio accreditato presso la Regione Lombardia e pertanto l'impegno degli operatori è relativo anche al sistema "Dote" della Provincia (Piano Provinciale Disabili) e della Regione (Dote Unica Lavoro).
- **Servizio PROGETTAZIONE:** Il servizio di progettazione ha diverse funzioni tra cui la progettazione ed il supporto alla realizzazione delle progettualità anche dei Comuni soci; la ricerca di canali di finanziamento nuovi ed alternativi a sostegno della dinamica programmatoria territoriale; la realizzazione di specifiche analisi e ricerche delle necessità espresse dal territorio.
- **UNITA' D'OFFERTA SOCIO-ASSISTENZIALI:** è presente in Azienda uno staff che si occupa, per conto dei Comuni Soci, della gestione del sistema delle Unità d'offerta Socio-assistenziali.

**AREA MINORI E FAMIGLIA**

- Assistenza Domiciliare Educativa - ADE
- Comunità Educative per Minori
- Cento Diurno per Minori
- Progetti di Sostegno e Prevenzione

**AREA ANZIANI**

- Assistenza Domiciliare – SAD
- Telesoccorso
- Progetti di Sostegno e Prevenzione

**AREA DISABILI**

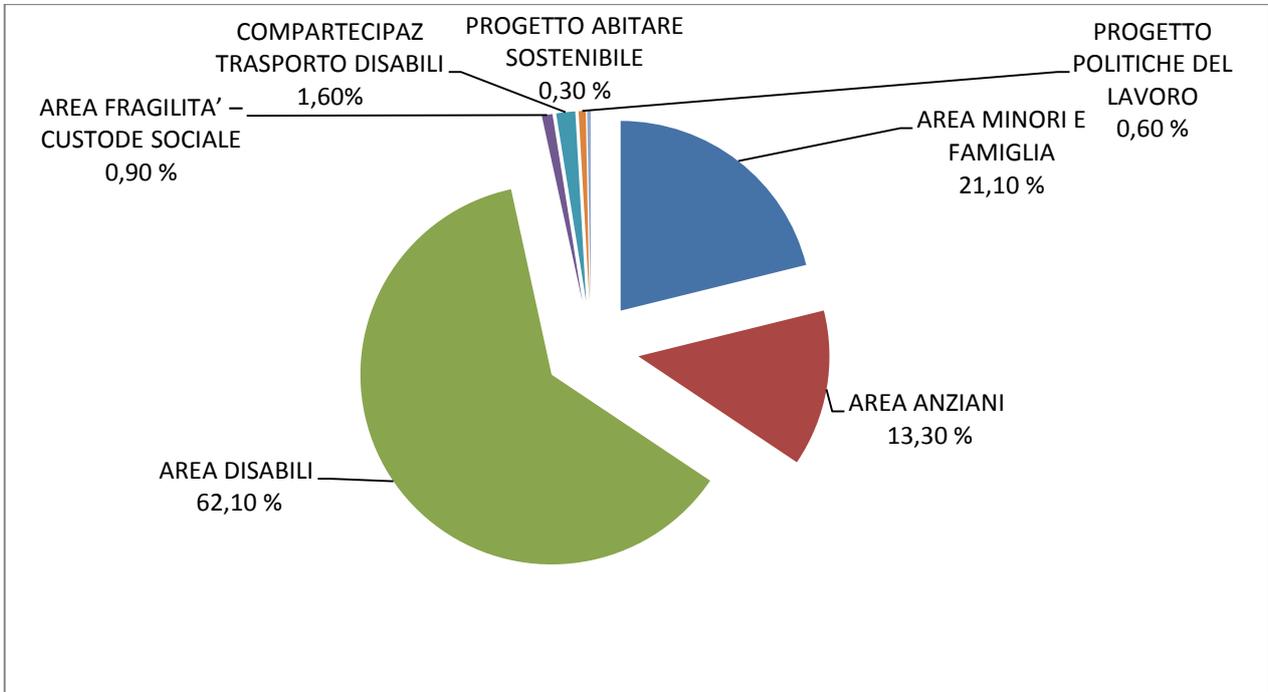
- Assistenza Domiciliare – SADH
- Assistenza Specialistica Scolastica
- Centro Diurno Disabili – CDD
- Comunità Socio Sanitaria per Disabili – CSS
- Centro Socio Educativo – CSE
- Servizio di Formazione all'Autonomia – SFA
- Tirocinio di Inclusione Sociale
- Progetti di Sostegno e Prevenzione

## SCHEDA RIASSUNTIVA DEI SERVIZI EROGATI

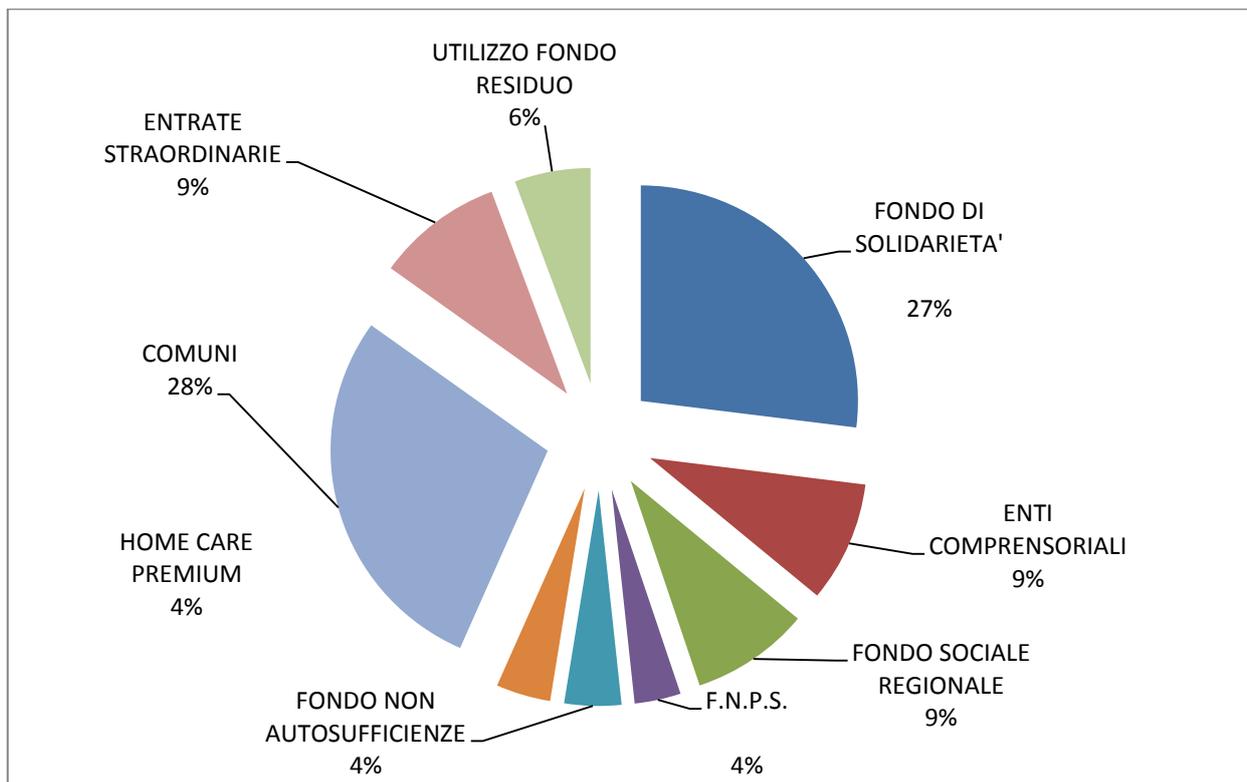
<b>NATURA DEGLI INTERVENTI</b>
<b>SERVIZIO SOCIALE DI BASE</b>
SERVIZIO DI SEGRETARIATO SOCIALE
<b>SERVIZIO ADULTI</b>
<b>SERVIZIO TERRITORIALE INSERIMENTI LAVORATIVI ETICO SOCIALE</b>
<b>AREA ANZIANI</b>
ASSISTENZA DOMICILIARE
TELESOCCORSO
PROGETTI DI SOSTEGNO E PREVENZIONE ANZIANI
<b>AREA DISABILI</b>
ASSISTENZA DOMICILIARE
SOSTEGNO DOMICILIARE
ASSISTENZA SPECIALISTICA SCOLASTICA
CENTRO DIURNO DISABILI - CDD
COMUNITA' SOCIOSANITARIA - CSS
SERVIZIO DI FORMAZIONE ALL'AUTONOMIA - SFA
CENTRO SOCIO EDUCATIVO - CSE
TIROCINIO DI INCLUSIONE SOCIALE
PROGETTI DI SOSTEGNO E PREVENZIONE DISABILI
<b>AREA EMARGINAZIONE E DIPENDENZE</b>
PROGETTI DI SOSTEGNO E PREVENZIONE
<b>SERVIZIO MINORI FAMIGLIA</b>
<b>SERVIZIO TUTELA MINORI</b>
SERVIZIO AFFIDI
SERVIZIO SPAZIO NEUTRO
ASSISTENZA DOMICILIARE EDUCATIVA
PROGETTI DI SOSTEGNO E PREVENZIONE MINORI E FAMIGLIA
<b>SERVIZIO RICERCA INNOVAZIONE SVILUPPO</b>
PROGETTAZIONE
GESTIONE ATTIVITA' PROGETTUALE/RICERCA FINANZIAMENTI
GESTIONE PRATICHE AUTORIZZAZIONE AL FUNZIONAMENTO DELLE UNITA' D'OFFERTA SOCIO-ASSISTENZIALI
<b>SERVIZI AMMINISTRATIVI E DI GESTIONE</b>
GESTIONE TECNICO AMMINISTRATIVO

## ATSP IN NUMERI...

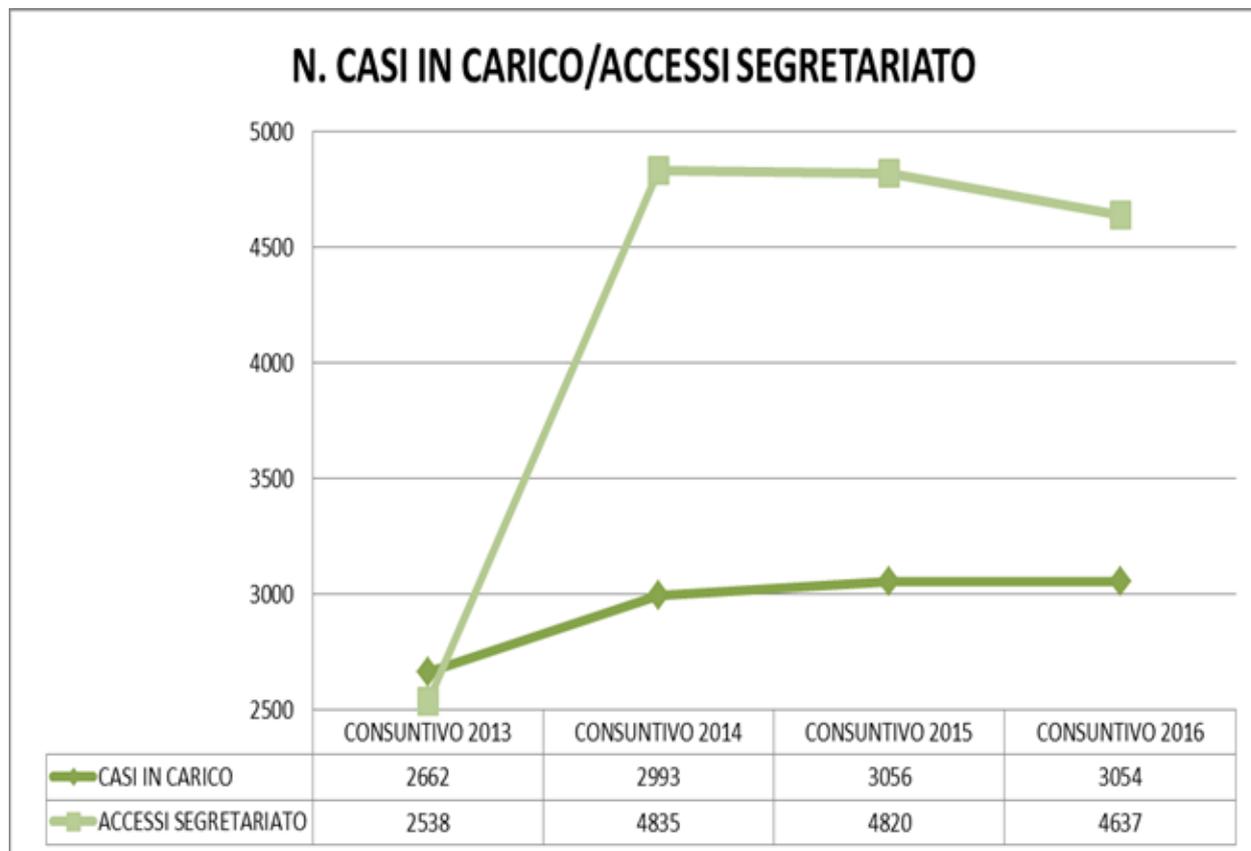
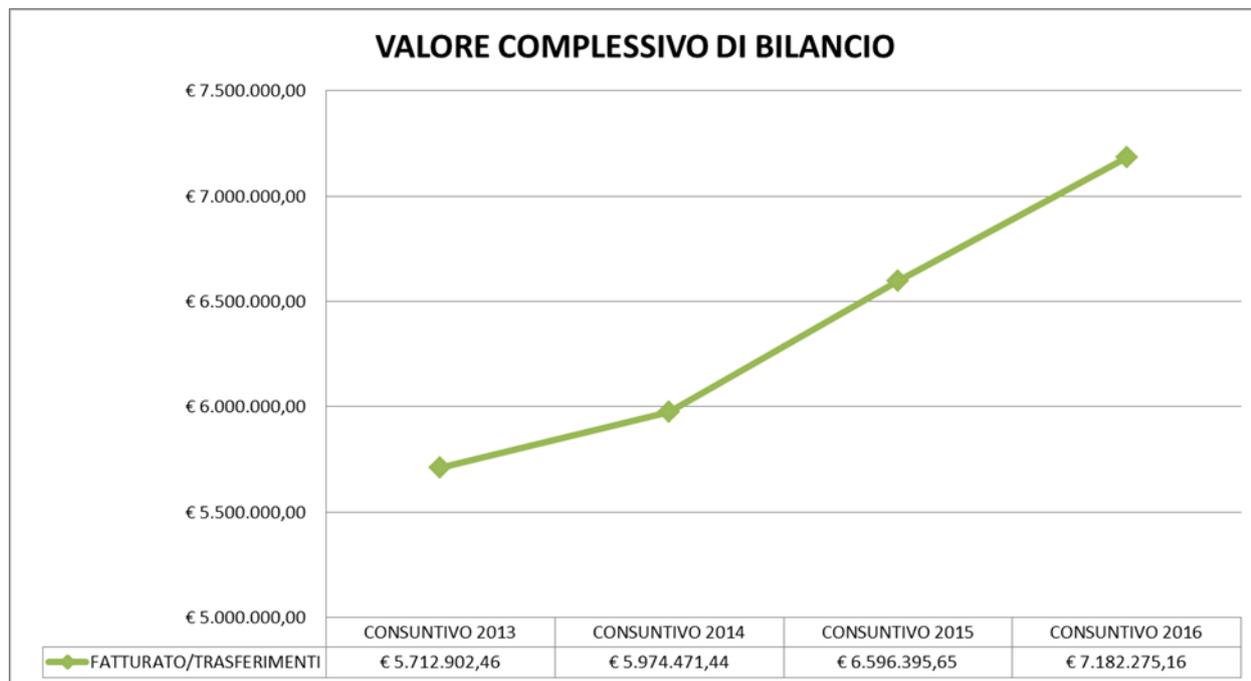
L'Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona ha un bilancio annuale (2016) di oltre 7.000.000 di euro, che si suddivide tra le varie Aree di servizio come di seguito:



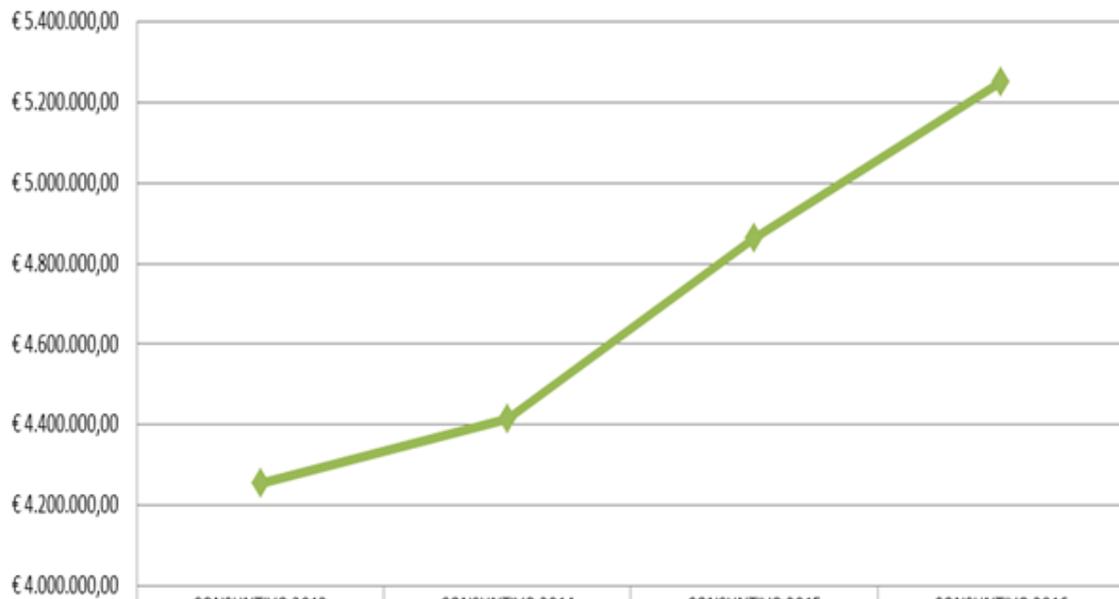
Le fonti di copertura della spesa di ATSP sono definibili "Locali", se provenienti da Enti Locali territoriali quali Comuni e/o Enti comprensoriali, "regionali/nazionali", se relative a fondi di Regione e/o Stato oppure "progettuali" se provenienti da progettualità specifiche ed autonome di ATSP.



Negli anni si è potuto assistere ad un aumento progressivo di utenza in carico ai vari servizi erogati, con un conseguente aumento della spesa.



## SERVIZI ESTERNALIZZATI



—◆— SERVIZI ESTERNALIZZATI

CONSUNTIVO 2013

CONSUNTIVO 2014

CONSUNTIVO 2015

CONSUNTIVO 2016

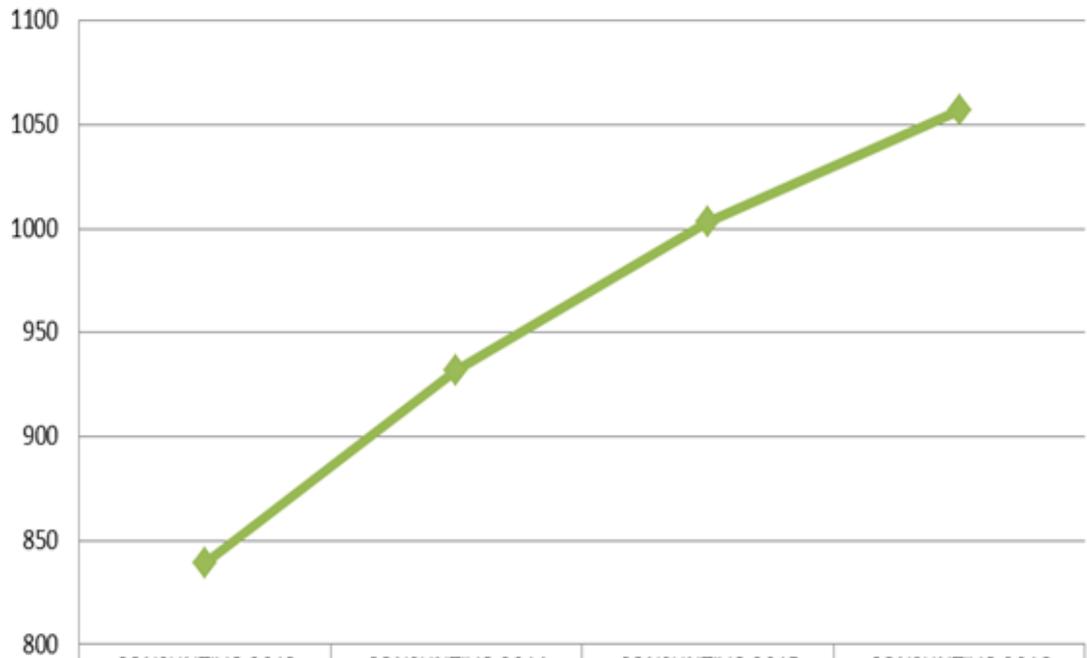
€ 4.255.196,15

€ 4.412.753,03

€ 4.861.660,91

€ 5.252.023,18

## N. BENEFICIARI



—◆— BENEFICIARI

CONSUNTIVO 2013

CONSUNTIVO 2014

CONSUNTIVO 2015

CONSUNTIVO 2016

839

932

1003

1057

Importante anche evidenziare come il modello gestionale dell'ATSP è principalmente incentrato sull'outsourcing, attraverso il coinvolgimento di una fitta rete di cooperative sociali, principalmente attive all'interno del territorio camuno.

Sulla base di una ricerca condotta nel 2015, gli addetti indiretti rappresentano circa il 90% del totale. Le ricadute occupazionali sono complessivamente pari a 339 addetti.

