



**Comune di
Pogliano Milanese**

Area Socio Culturale
Servizi Sociali

**Affidamento dei servizi alla persona in ambito
socio-assistenziale, socio educativo e socio
sanitario 2018-2027**

**Valutazione sulla congruità economica
Ex. Art.192, comma 2, D.Lgs. 50/2016 e s.m.i.**

SOMMARIO

1. Il quadro normativo di riferimento
2. La scelta della gestione associata e dei servizi e il modello SER.CO.P.
Il modello di relazioni SER.CO.P. – comuni soci
3. La natura istituzionale dell'azienda speciale SER.CO.P. ed i servizi gestiti
I BENEFICI PER LA COLLETTIVITA' CON RIFERIMENTO AD OBIETTIVI DI SOCIALITA' E UNIVERSALITA':
 - La gestione integrata dei servizi
 - La ricomposizione dell'offerta dei servizi
 - La governance di territorio
 - La programmazione zonale
 - L'omogeneità dei regolamenti
 - Le risorse aggiuntive
4. Il confronto con il mercato:
 - Efficienza
 - Incidenza dei costi generali
 - Costi unitari dei servizi
 - Scala di gestione dei servizi
 - Controllo di gestione
 - Economicità
5. Elementi di qualità del servizio:
 - Specializzazione dei servizi
 - Formazione
 - Coordinamento dedicato e specialistico dei servizi
 - Standardizzazione dei servizi
 - Soddisfazione degli utenti
6. Conclusioni ed esito della verifica ex Art. 192, D.Lgs. 50/2016

Premessa

Il presente documento ha lo scopo di analizzare la congruità economica dell'affidamento in house da parte del Comune di Pogliano Milanese all'Azienda Speciale Consortile SER.CO.P. ai sensi dell'art. 192, comma 2, del D.Lgs n. 50/2016 e s.m.i. recante il "Regime speciale degli affidamenti in house", della gestione dei servizi alla persona in ambito socio assistenziale, socio educativo e socio sanitario per gli anni 2018 – 2027.

1. Il quadro normativo di riferimento

Le direttive comunitarie e il codice dei contratti (D.Lgs 50/2016 e s.m.i) hanno disciplinato la nozione di appalto in House basandosi sul principio per il quale il rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e organismo affidatario è soltanto apparentemente intersoggettivo ma, sostanzialmente equiparabile a un rapporto interorganico, escludendolo, quindi, dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica, a condizione che siano soddisfatti i presupposti previsti dal Codice e che sia dimostrata la congruità economica dell'offerta, nel caso specifico, di SERCOP (art. 192, D.Lgs 50/2016), alla quale si intendono affidare servizi alla persona in ambito socio assistenziale, socio educativo e socio sanitario del Comune di Pogliano Milanese.

I presupposti stabiliti dal D.Lgs 50/2016, che escludono il Comune di Pogliano Milanese dalla disciplina dell'evidenza pubblica, recepiscono la normativa europea e nazionale in tema di "in House" e sono sintetizzati nel comma 1 dell'articolo 5 dello stesso Codice: *"Una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;*
- c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".*

Il rapporto in house tra SERCOP e il Comune di Pogliano Milanese è conforme al dettato normativo in quanto:

- 1) Sercop è l'azienda speciale dei comuni del rhodense costituita – con l'esclusione ontologica di qualsiasi partecipazione di privati – nel 2007 per la gestione dei servizi alla persona in ambito socio assistenziale, socio educativo e socio sanitario; i comuni del rhodense hanno deciso di dotarsi dello strumento operativo azienda speciale con l'obiettivo di pervenire ad una gestione efficiente dei servizi alla persona sviluppando economie di scala ed economie di specializzazione che consentissero una qualificazione della spesa pubblica sociale centrata sulla capacità di rispondere ai bisogni sociali dei cittadini con interventi di qualità e contestualmente di rendere economica e sostenibile nel tempo la gestione;
- 2) Il 100% delle attività di SERCOP consiste nello svolgimento di servizi ad essa affidati dai comuni soci singolarmente o attraverso la gestione associata dei servizi;
- 3) Il Comune di Pogliano Milanese esercita sulla propria Azienda Speciale, quale Ente strumentale, un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture amministrative, attraverso l'approvazione del Bilancio Preventivo, il controllo periodico del Budget in corso d'anno e il controllo puntuale sui servizi (così come è stato precisato dalla Corte di Giustizia dalla sentenza Tecksl, la quale introduceva il principio secondo cui le disposizioni del diritto comunitario in materia di aggiudicazione degli appalti non si applicano quando il contratto è stipulato tra soggetti solo formalmente distinti, ma possono intendersi assimilabili a un unico soggetto, in modo tale che il rapporto tra soggetto affidante e soggetto affidatario sia comparabile ad una attribuzione di compiti tra organi - Cfr. Maria Luisa Chimenti, *Nuovo diritto degli appalti e linee guida ANAC; 2016. Nel Diritto Editore*).
- 4) Il Comune di Pogliano Milanese, unitamente agli altri comuni - come da direttiva sugli appalti – esercita un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della controllata.

Alla luce degli elementi riportati è possibile affermare che l'Azienda Speciale SERCOP rispetta le condizioni previste nel D.Lgs n. 50/2016 ai sensi dell'articolo 5.

Tuttavia per poter legittimamente approvare l'affidamento dei servizi a SERCOP, essendo i servizi da questa prestati potenzialmente disponibili sul mercato in regime di concorrenza, è da verificare, invece, ai sensi del comma 2, articolo 192 del D.Lgs 50/2016 e smi:

- 1) La congruità economica dell'affidamento in house dei servizi di cui si dirà di seguito;
- 2) Le ragioni del conseguente mancato ricorso al mercato da parte del Comune;
- 3) I benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche in riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché l'ottimale impiego delle risorse.

La valutazione della congruità dei costi, elemento centrale della verifica richiesta dalla norma, dovrebbe essere frutto dell'analisi comparata dei costi dei servizi di SERCOP con i costi applicati nelle procedure di gara per l'acquisizione di servizi simili e per affidamenti diretti di servizi comparabili a quelli offerti da SERCOP, anche se, data loro natura "sociale", non completamente "sovrapponibili".

L'analisi comparativa verrà effettuata analizzando e raffrontando la dimensione economica dei servizi in capo a SERCOP con gli esiti di affidamenti da parte di enti pubblici di dimensioni comparabili per servizi assimilabili a quelli offerti da SERCOP.

2.La scelta della gestione associata dei servizi e il modello SERCOP

All'atto della costituzione di Sercop tutti i Comuni avevano provveduto all'approvazione di un atto di indirizzo che esplicitasse le ragioni della scelta della forma di gestione e ne evidenziasse gli obiettivi; qui di seguito un estratto del suddetto atto:

"

- *mantenimento dell'asse di gestione e delle strategie in mano agli enti pubblici - ciò significa centralità della responsabilità della politica locale e progettualità focalizzata sui bisogni. Ciò si configura tanto più necessario in un momento in cui l'asse delle decisioni riguardo al Welfare locale rischia di essere forzatamente assunto dal livello regionale; si tratta quindi di riaffermare e tradurre nella pratica lo spirito della Legge 328, che vede come protagonisti gli Enti Locali associati;*
- *centralità degli Enti Locali quali primi interpreti e garanti del ben-essere (in senso ampio) dei cittadini - ciò significa centralità del territorio nella progettazione ed erogazione dei servizi e rappresenta un tassello essenziale nella realizzazione del Welfare comunale definito dalla legge di riforma dei servizi sociali (328/2000);*
- *capacità di lettura e risposta ai bisogni sociali. Capacità di costruzione della rete di tutte le soggettività sociali presenti sul territorio e in grado di contribuire al sistema integrato dei servizi e delle attività sociali;*
- *gestione dei servizi che coniughi la qualità (per l'utente) e l'efficienza (per il gestore), riprendendo e dando forma stabile alla positiva esperienza dei progetti gestiti in questi anni;*
- *qualificazione della spesa pubblica sociale - ciò significa controllo a priori sull'andamento della spesa, sul conseguimento dei risultati prefissati e sulla "bontà" della gestione dei servizi, intesa come:*
 1. *migliore allocazione delle risorse economiche (scarse) in relazione ai bisogni manifesti;*
 1. *migliore utilizzo delle risorse in relazione alle buone pratiche di gestione.*

Tali punti possono essere meglio concretizzati attraverso una gestione associata governata da vicino e direttamente dagli Enti Locali, piuttosto che ricorrendo a forme di delega ad altri Enti già percorse in passato e non rivelatesi pienamente soddisfacenti sia in relazione all'utilizzo delle risorse sia alla rispondenza ai bisogni.

OBIETTIVI DELLA GESTIONE ASSOCIATA NEL TERRITORIO DEL RHODENSE

I Comuni del Rhodense intendono implementare ulteriormente le gestioni associate di servizi attraverso la costituzione di un Ente strumentale, proponendosi i seguenti obiettivi prioritari:

Qualità dei servizi

per "qualità" si intende innanzitutto:

- *aderenza ai bisogni dei cittadini,*
- *capacità di risposta quantitativa agli stessi,*
- *plasticità rispetto all'emergere di nuove istanze,*
- *equilibrio tra efficienza e efficacia.*

Da questo punto di vista la gestione associata attraverso un ente strumentale sarà uno dei mezzi principali per conseguire servizi di maggiore qualità. Essa infatti consente:

- una scala ottimale di gestione: ovvero dimensione ottima minima per l'erogazione di servizi ad elevato contenuto tecnico (ad es. la tutela minori) in modo efficace ed efficiente. E' infatti ormai chiaro che determinati oneri che consentono una qualificazione dei servizi (ad es. la formazione o l'assunzione di operatori specializzati ad elevata competenza) possono essere sostenuti solo in relazione ad un bacino di utenza almeno pari a 80.000 – 100.000 abitanti. Tale obiettivo non è conseguibile dagli Enti locali del Rhodense in forma autonoma;
- un maggiore orientamento all'utenza: qualità significa volontà e possibilità di organizzare i servizi in relazione ai bisogni dell'utenza, più che modellarli sulle esigenze e sui vincoli organizzativi dell'ente erogatore;
- economie di specializzazione: la costituzione di unità operative "dedicate" permette di affrontare in maniera professionale problemi sociali presenti sul territorio (ad es. gli inserimenti lavorativi di soggetti fragili o tutela dei minori), che su bacini di utenza di modeste dimensioni non sarebbero affrontabili, se non con interventi occasionali, generici, e che non garantiscono professionalità degli stessi;
- uniformità nella gestione dei servizi in termini quali – quantitativi rispetto agli interventi disponibili per la popolazione; attualmente sui territori dei Comuni del Rhodense vengono erogati servizi disomogenei e di conseguenza non vengono garantiti uguali diritti ai cittadini;
- un processo di valorizzazione e promozione delle professionalità e delle risorse umane; questo obiettivo è conseguibile solo in misura parziale dai singoli Enti per motivazioni di natura economica e burocratica;
- politiche di personale che, contrastando una generale tendenza alla precarizzazione del lavoro, sappiano coniugare i bisogni degli operatori (formativi e di rotazione), con le esigenze dell'organizzazione (razionalizzazione dei turni di lavoro);
- specializzazione dei servizi che richiedono una professionalità elevata (ad es. CDD, tutele minori, consultori, NIL);
- promozione dell'integrazione socio-sanitaria: l'attuale configurazione delle aziende sanitarie ha disgregato l'impianto sociosanitario integrato;
- razionalizzazione della logistica, degli acquisiti, e dell'organizzazione del lavoro con conseguimento di economie di gestione e maggiore aderenza alle specificità del settore sociale.

Accesso a risorse economiche aggiuntive

La gestione associata attraverso un ente strumentale potrà consentire inoltre:

- di accreditarsi per la gestione "territoriale" (cioè governata dagli enti) dei servizi socio - sanitari integrati (ADI, consultori,...); la complessità ed articolazione di tali servizi non consente gestioni da parte di singoli Comuni, viceversa la gestione comune porterebbe un considerevole vantaggio sia in termini di acquisizione di risorse sia in termini di disponibilità di servizi direttamente governati dal programmatore territoriale (PSdZ del Rhodense);
- di avere una dimensione minima che consenta di impiegare risorse specializzate al fund raising; solo la costituzione di un ente strumentale consente di destinare risorse dedicate ad un'attività innovativa nella cultura di lavoro dell'Ente Pubblico.

Maggiore capacità contrattuale

In un momento di contrazione delle risorse e ripensamento delle politiche di Welfare diviene essenziale avere un Ente gestore unitario in grado di rendere ancora più credibile e autorevole l'interlocuzione dei Comuni associati con gli altri attori del sistema dei servizi. In particolare un Ente unitario dotato di capacità negoziale/contrattuale con:

- l'ASL e l'Azienda Ospedaliera in relazione alla gestione integrata dei servizi sul territorio
- la Provincia in relazione alle strategie formative
- la Regione in termini di possibilità di costruire un'interlocuzione privilegiata, preclusa ai singoli enti.

I Comuni del Rhodense ritengono che tutti gli obiettivi descritti non siano perseguibili in maniera soddisfacente dagli Enti Locali presi singolarmente, bensì solo da Comuni associati e collaboranti in forma stabile attraverso uno strumento gestionale adeguato; tuttavia la gestione associata da parte di un ente strumentale non garantisce di per sé il raggiungimento degli obiettivi stessi, se non chiaramente esplicitati e voluti dagli attori. “.

Il modello di relazioni sercop – comuni soci

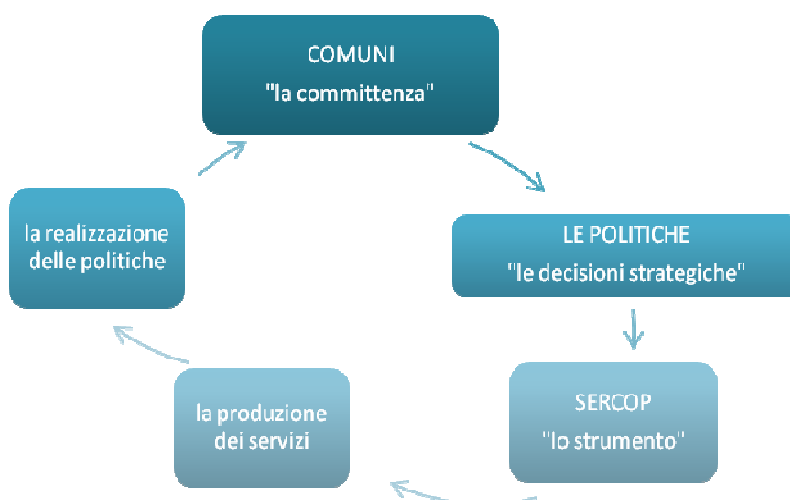
La cornice teorica di riferimento riprende il tema della “committenza” e “produzione” di servizi e di conseguenza i rapporti funzionali tra i Comuni e l'azienda Sercop: i primi si assumono in pieno la funzione di committenza e quindi della definizione delle politiche mentre Sercop è il luogo della “produzione” ovvero dove vengono implementate e concretizzate le scelte strategiche. Questa funzione rimanda alla natura sostanziale di Sercop che è quella di “ente strumentale” al servizio delle finalità dei Comuni.

Sercop è lo strumento di gestione degli enti locali per i servizi che richiedono competenze “specializzate” e “complesse” che i Comuni singoli non possono esercitare coniugando efficacia, efficienza ed economicità, ma soprattutto appropriatezza degli interventi rispetto a bisogni interessi e diritti dei cittadini utenti dei servizi.

Alleggerire le funzioni di gestione dei Comuni significa anche consentire agli stessi di orientarsi e assumere maggiore sensibilità e capacità rispetto al lavoro di analisi del bisogno: in questa prospettiva gli Enti locali assumono e rafforzano il loro ruolo nella definizione delle Politiche sociali, all’interno degli assessorati e con l’ausilio dei servizi sociali di base.

Sercop, dotato di competenze tecniche specialistiche, assume invece **il compito di gestire i servizi** e quindi concretizzare quelle politiche, secondo un preciso vincolo di strumentalità nei confronti dei Comuni associati.

Nello schema che segue viene rappresentata la dinamica sopra descritta.



L'intervento attuato da Sercop ha evidenziato le seguenti caratteristiche:

- integrazione multidisciplinare dei contributi delle diverse professionalità coinvolte nell'organizzazione dei servizi e conseguente sviluppo di approcci multidimensionali;
- sviluppo di tecniche manageriali per l'ottimizzazione e la razionalizzazione della spesa, tra le quali spiccano l'attitudine al lavoro per obiettivi e progetti, nonché l'utilizzo delle tecniche di gestione dei budget;
- sviluppo di tecniche e di pratiche correlate alla definizione e al controllo della qualità dei servizi, attraverso il ruolo del "coordinatore del servizio";
- promozione e realizzazione di modalità innovative e sperimentali di gestione dei servizi orientate congiuntamente all'incremento della capacità di risposta ai bisogni/qualità dei servizi e alla sostenibilità economica per gli enti soci;
- gestione diretta di servizi strategici per conto dei Comuni associati (ad es. i servizi di Tutela minorile);
- ricerca di nuove fonti di finanziamento per la realizzazione dei servizi
- ideazione, progettazione e realizzazione di nuovi servizi che rispondono a bisogni emergenti
- promozione di rapporti di partnership progettuale con il Terzo settore (anche attraverso l'organizzazione delle attività necessarie ai Comuni per l'esercizio della funzione dei processi di accreditamento);
- definizione di criteri e requisiti di qualità dei servizi e sviluppo di modelli di programmazione coerenti e monitorati.

3. La natura istituzionale dell'Azienda Speciale SERCOP ed i servizi gestiti

L'Azienda Speciale Consortile attua una gestione unitaria ed integrata dei servizi affidati operando tutte le economie di gestione derivanti dall'integrazione delle diverse unità di offerta.

L'evidenza del complesso dei servizi gestiti, del loro sviluppo, delle modalità di gestione, degli obiettivi per servizio è approvata ogni anno nel Piano Programma Aziendale, che costituisce ad ogni effetto, un livello di definizione programmatica e progettuale che integra i contenuti del contratto di servizio, senza peraltro modificarlo, ferme restando tutte le disposizioni contenute nel contratto.

Il complesso unitario dei servizi da affidare a Sercop è rappresentato nella successiva tabella, dove si evidenziano, in termini aggregati, i servizi suddivisi per aree; sono evidenziati nella terza colonna gli interventi che Sercop gestisce a favore di tutti gli enti, e nella quarta quelli che vengono realizzati con oneri a carico dei comuni.

	Servizi e interventi SERCOP	GESTIONE ASSOCIATA DA PARTE DI TUTTI I SOCI DEL RHODENSE	RISORSE DEI COMUNI DA CONTRATTO
MINORI	Tutela minori		
	Comunità diurna		
	Affidi		
	Spazio neutro		
	Sostegno educativo integrato		
	Asili nido		(poglianò no delega)
	Piano territoriale giovani		
	Integrazione stranieri scuole		
	Interventi sostegno genitorialità famiglie (voucher)		
	Prevenzione DSA		
DISABILI	Trasporto disabili		
	Party senza barriere		
	Palestra del lavoro		
	Nucleo inserimenti Lavorativi		
	Sostegno educativo integrato		
	Ass. disabili sensoriali		
	Assistenza disabili scuole superiori		
	Assegno di cura		
	Reddito di autonomia		
	Ufficio protezione giuridica		
	Servizio orientamento e progettazione (UMA)		
	Progetto vita indipendente		
	Servizi formazione autonomia (SFA)		
	Centro socio educativo (CSE)		
	CSE piccoli		
ANZIANI	CDD centro diurno disabili – serv. amm.		
	Interventi residenziali disabili – serv. Ammm.(CSS – RSD)		
	Ass. domiciliare anziani		(poglianò no delega)
	Sportello assistenza alla famiglia		
	Assegno di cura		
INCLUSIONE	Alzheimer café		
	Reddito autonomia		
	Sportello stranieri		
	Interventi di housing sociale		
	Servizio sociale professionale		
	Accoglienza richiedenti asilo		
SISTEMA	Progetti speciali da comuni		
	Progetto Oltreperimetri /Rica		
	Ufficio di piano		

I BENEFICI PER LA COLLETTIVITA' CON RIFERIMENTO AD OBIETTIVI DI SOCIALITA' E UNIVERSALITA'

- **La gestione integrata dei servizi**

Sercop realizza una gestione unitaria ed integrata dei servizi sociali operando, tutte le economie di gestione derivanti dall'integrazione delle diverse unità di offerta, evitando le duplicazioni dei servizi. Gli obiettivi di socialità connessi al welfare territoriale possano essere meglio conseguiti attraverso il mantenimento della dimensione strategica in capo ai Comuni (attraverso il proprio ente strumentale), assumendo la centralità della responsabilità della politica locale e della progettualità focalizzata sui bisogni dei cittadini e coordinando gli il sistema dei servizi mediante l'acquisizione di competenza tecniche specialistiche dedicate.

- **La Ricomposizione dell'offerta di servizi**

Dal punto di vista della collettività e dei cittadini si opera una ricomposizione dell'offerta dei servizi in capo ad un solo ente eliminando le frammentazioni e mettendo al centro l'unitarietà della persona e della presa in carico; ciò significa spostare il baricentro dei servizi da una centratura sull'offerta verso la domanda, nonché orientarsi verso la gestione di servizi integrati tesi a promuovere il benessere delle persone mediante il concorso di una pluralità di attori pubblici e privati. La ricaduta operativa potrebbe essere sintetizzata secondo il principio che "il benessere delle persone con problemi complessi può essere meglio raggiunto con l'azione congiunta di tutti i servizi e gli attori che a diverso titolo intervengono nel sostegno".

- **La Governance di territorio**

Il lavoro di Sercop nella gestione dei servizi è strategicamente orientato sulla costruzione di una rete di alleanze e collaborazioni con gli altri attori e soggetti del welfare locale: coniugare le competenze e i saperi dei diversi attori pubblici (Sercop, Comuni, ATS, ASST, Servizi Psichiatrici, Scuole), del terzo settore e degli attori non convenzionali (banche, altre partecipate dei Comuni) è elemento essenziale per la ricomposizione dell'offerta e tutto vantaggio dei cittadini utenti dei servizi; in tal senso il ruolo assegnato all'azienda non è solo quello di attore e gestore di servizi, ma anche quello di compositore di alleanze, di connessioni e, in ultima analisi, di regista degli interventi. Sercop è di fatto un attore della governance dei servizi del territorio.

A questo principio si orientano le azioni del 2018 tra cui, solo a titolo esemplificativo:

- il tavolo tecnico con ASST per la presa in carico congiunta dei percorsi di cura;
- il progetto Rica (bando periferie della presidenza del consiglio) che prevede la convergenza e l'attivazione di numerose operatività presenti ma latenti nelle comunità locali;
- il lavoro di progettazione e realizzazione di "party senza barriere" (tempo libero disabili), che coinvolge tutte le agenzie del territorio attive sulla disabilità;
- l'Unità Multidimensionale d'Ambito che lavora in piena integrazione (anche di personale) con ASST nell'area disabili.

Il sistema di governance aziendale si concretizza intorno a tre polarità, che contribuiscono in modo essenziale alla costruzione del sistema dei servizi rhodensi:

- Lettura del contesto;
- Definizione degli indirizzi politici;
- Progettualità tecniche



- **La Programmazione zonale**

Un elemento essenziale che ha contribuito in modo significativo allo sviluppo e allargamento del modello di governance è la scelta strategica dei soci di avere attribuito a Sercop **il supporto all'attività di programmazione zonale e la gestione dell'ufficio di piano**, il che consente lo sviluppo di una serie di connessioni che vanno ben oltre la funzione di produzione dei servizi.

Sercop rappresenta l'organo amministrativo e tecnico della programmazione zonale, che trova la sua sede decisionale nella assemblea distrettuale dei sindaci.

La programmazione zonale costituisce il luogo delle decisioni programmatiche assunte dall'assemblea dei sindaci, ma anche uno spazio ampio di governance del welfare locale e di fatto rappresenta:

- un patrimonio di conoscenze tecniche, di dati, di evidenze qualitative al servizio del decisore politico;
- un importante ambito di relazioni tra operatori e attori che a diverso titolo intervengono nel lavoro sociale;

- un luogo di attrazione di competenze e saperi e un ambito di negoziazione e costruzione di nuove alleanze;
- un luogo di pari diritti e doveri dei cittadini e dei servizi del distretto che si esplica anche attraverso la costruzione di regolamenti di ambito territoriale vincolanti per tutti i comuni, gli operatori, i fruitori dei servizi.

In tale ambito è stato possibile concretizzare effettive scelte programmatiche e poi gestionali a vantaggio dei cittadini utenti con chiari effetti di benessere per i cittadini utenti: solo a titolo di esempio, la realizzazione di un centro per interventi diurni a favore di minori disabili (CSE piccoli) sul territorio rhodense mentre in precedenza gli utenti dovevano rivolgersi ad unità di offerta fuori dal territorio poichè nessun comune singolo aveva un numero di utenti sufficiente a rendere economico e conveniente l'apertura di un centro. Sono stati conseguiti così:

- una migliore risposta ai bisogni sociali;
- una maggiore efficienza degli interventi – rapporto costi benefici;
- economie nei costi di trasporto.

• L'Omogeneità regolamenti

La gestione dei servizi in capo ad un Sercop consente di conseguire obiettivi di universalità connessi con la definizione di regolamenti omogenei tra i comuni idonei a garantire uguali diritti di accesso e fruizione dei servizi. In particolare, tra i regolamenti citati si rappresenta che:

- nel 2017 sono stati approvati i regolamenti ISEE per le strutture residenziali e diurne a favore di persone disabili;
- Nel 2018 sarà approvato il nuovo regolamento del servizio trasporto disabili.

• Le risorse aggiuntive

Sercop contribuisce in modo essenziale all'ideazione progettazione e realizzazione di nuovi servizi che rispondono a nuovi bisogni sociali del territorio, attraverso l'accesso a risorse economiche aggiuntive a favore dei cittadini del rhodense. La dimensione specialistica di sercop ha consentito di orientarsi strategicamente alla progettazione e al fund rising; in particolare sono stati realizzati e/o sono in corso di realizzazione i seguenti progetti / interventi mediante utilizzo di risorse proprie di Sercop ovvero con costi che non gravano direttamente sui comuni del rhodense:

Progetto	risorse totali	anni	finanziatore	ruolo Sercop
#Oltreiperimetri	1.800.000	2015 - 2018	fondazione cariplo	Capofila
Vita indipendente - Palestra del lavoro	240.000	2015-2018	Regione Lombardia	Capofila
Piano territoriale giovani - Mooves	135.000	2016 - 2017	Regione Lombardia	Capofila
Più tempo per te	36.000	2015 - 2017	Regione Lombardia	Capofila
Rica	3.297.000	2018 - 2020	Presidenza del Consiglio	Capofila
Piano operativo "Metro" - sistema dell'abitare sociale rhodense	154.000	2018 -2020	PON - Città metropolitana di Milano	Partner
TOTALE 2015 - 2020	5.662.000			

4.Il confronto con il mercato

Sercop applica ai comuni corrispettivi che derivano dalla differenza tra il costo dei servizi e i ricavi direttamente imputabili ai servizi stessi.

Come evidenziato dal budget aziendale approvato annualmente congiuntamente al piano programma Sercop, in omaggio alla sua natura di ente strumentale con un rapporto interorganico con i Comuni, non applica alcuna quota di margine o "mark up" rispetto alla differenza tra i costi e i ricavi dei servizi, pertanto ai comuni viene applicato quale corrispettivo (o prezzo) per i servizi il costo netto unitario del servizio moltiplicato per il volume di servizio acquistato.

L'analisi di tutte le dimensioni economiche e rispetto ai volumi di servizio viene presentata ogni anno nel budget, parte integrante del Piano Programma.

I costi dei servizi sono costituiti secondo la configurazione del "costo industriale" ovvero comprendenti tutti i costi diretti a cui si aggiunge una quota di costi generali industriali variabili per servizio. Non sono ricompresi invece i costi generali, cioè quelli amministrativi, degli organi, etc. che sono oggetto di un apposito centro di costo al fine di evidenziare meglio e rendere più trasparente il valore complessivo di tali costi in capo all'azienda.

Rispetto alla natura i costi aziendali sono fondamentalmente di due nature:

- Personale (Sercop applica a tutti i dipendenti il contratto degli EELL)
- Appalti o rette dei servizi (Sercop applica integralmente il codice degli appalti e si è dotato di un regolamento per i contratti cd "sotto soglia")

Come si vede le due tipologie sono sottoposte a normative e controlli, analoghi a quelli applicati dai comuni.

I ricavi derivano da fondi statali o regionali, partecipazioni a bandi, utenza e vengono imputati ai servizi che li hanno generati.

Nella tabella allegata viene fornito un confronto (ove possibile in relazione alla natura aggregata dei servizi offerti) di due nature:

- tra i costi sostenuti da Sercop per i fattori produttivi essenziali dei servizi erogati, confrontati con altri soggetti pubblici e/o privati presenti sul mercato operanti identiche attività
- i corrispettivi applicati ai comuni, che fanno quindi riferimento ai suddetti costi, al netto dei ricavi imputabili al servizio.

E' evidente che può essere effettuata una valutazione sulla congruità e convenienza economica, per il comune:

- mettendo a confronto i prezzi di approvvigionamento dei fattori produttivi (fondamentalmente ore lavoro) acquisiti da Sercop, con i valori di mercato degli stessi fattori (come nella parte verde della tabella),
- confrontando il corrispettivo finale che Sercop applica al comune (cioè al netto delle entrate e senza applicazione di mark up) con i prezzi che il comune dovrebbe sostenere se dovesse acquistare gli stessi fattori produttivi sul mercato (come riportato dai confronti nella parte in verde della tabella); questo ovviamente, come mera somma di costi, senza tenere conto del know how delle competenze e dell'organizzazione messi in campo da Sercop.

Tale confronto non viene effettuato sui servizi accreditati da altri enti rispetto ai quali Sercop non esercita alcuna possibile influenza sulla retta del servizio (ad es. Centri diurni disabili, Residenze sanitarie disabili, ...) in quanto vige un criterio di libera scelta della struttura da parte degli utenti, che trova un limite esclusivamente nei regolamenti comunali.

I valori riportati al solo scopo di confronto per valutare la congruità dell'attività economica messa in campo da Sercop, fanno riferimento all'anno 2018 come desunti dal budget allegato al Piano Programma.

In assenza di "Mark up" la rilevazione dei costi di altri soggetti pubbliche/o privati svolgenti attività similari denota l'efficienza economica della gestione in capo all'affidataria SERCOP.

In generale, poi, il valore finale dei corrispettivi viene ridefinito in relazione agli andamenti misurati nei preconsuntivi di giugno e ottobre e successivamente nel Consuntivo annuale per ogni anno di riferimento.

Non si riportano i costi complessivi dei servizi in quanto poco significativi, non confrontabili e già pubblicati nel citato budget 2018.

Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.

Gli elementi economici sopra rappresentati, pur non costituendo l'unico elemento da tenere in considerazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 192, co. 2 del Codice degli appalti, denotano già un elemento positivo di congruità degli affidamenti del Comune a favore della propria azienda Sercop.

Di seguito si riportano gli ulteriori elementi di "economicità" della gestione che Sercop è in grado di garantire:

- **Efficienza**

E' la capacità di raggiungere gli obiettivi impiegando le risorse minime (in relazione agli esiti desiderati).

- **Incidenza dei costi generali**

Il primo parametro di efficienza da sempre sotto controllo aziendale riguarda il rapporto tra il valore della produzione di Sercop e i costi generali (che fanno riferimento ai seguenti costi: organi statutari, direzione, tutto il personale dei servizi amministrativi, contabilità, personale, appalti, trasparenza, consulenze legali, sicurezza, information technology, Odv, tutti gli oneri della sede centrale, ticket mensa, ammortamenti, canoni renting e locazioni): essi ammontano per il 2018 ad una percentuale del 2,6% del valore della produzione. Questa evidenza è testimonianza della continua attenzione strategica di Sercop al contenimento dei costi generali e rappresenta un buon indicatore di "convenienza" in relazione all'efficienza della gestione e all'efficace utilizzo delle risorse pubbliche orientate il più possibile alla realizzazione dei servizi e alla risposta ai problemi dei cittadini. Il costante incremento dell'efficienza produttiva della componente amministrativa non è tuttavia indefinitamente sostenibile.

- **Costi unitari dei servizi**

I costi unitari dei servizi vengono costantemente monitorati e confrontati per dedurre eventuali scostamenti ed conseguenti inefficienze dell'azione aziendale: essi costituiscono un indice di efficienza gestionale che viene analizzato in tre momenti nel corso dell'anno: piano programma e budget, bilancio consuntivo, bilancio sociale.

Parimenti vengono misurati indici di efficienza produttiva, ovvero di produttività del personale in servizio in relazione al numero di utenti in carico per unità di personale.

A titolo esemplificativo, è rappresentato l'andamento del costo unitario per caso in carico del servizio tutela minori che evidenzia recuperi di efficienza connessi ad un incremento della produttività del personale e che non aumenta neppure nell'ipotesi di incremento significativo del numero dei casi.

COSTO UNITARIO DEI SERVIZI		2015			2016			2017		
SERVIZIO	unità di misura	COSTO TOTALE DEL SERVIZIO	volume annuo per UdM	costo unitario	COSTO TOTALE DEL SERVIZIO	volume annuo per UdM	costo unitario	COSTO TOTALE DEL SERVIZIO	volume annuo per UdM	costo unitario
EQUIPE TUTELA MINORI	numero utenti (teste)	751.935,20	774,00	971,49	794.059,73	770,00	1.031,25	790.780,69	806,00	981,12

- **Scala di gestione dei servizi**

Ulteriore elemento di efficienza è quello connesso ad una scala ottimale di gestione: la dimensione ottima minima per l'erogazione di servizi ad elevato contenuto tecnico (ad es. la tutela minori) in modo efficace ed efficiente è connessa ad un bacino di utenza almeno pari a 80.000 – 100.000 abitanti. E' evidente che determinati oneri che consentono una qualificazione dei servizi (ad es. la formazione o l'assunzione di operatori specializzati ad elevata competenza) possono essere sostenuti, mantenendo un regime efficiente solo in relazione ad una scala di realizzazione dei servizi ampia e sovracomunale.

- **Controllo di gestione**

Sercop è concentrata su un modello di produzione dei servizi che sia costantemente in grado di fornire reporting sulle attività, sui rapporti con l'utenza, sulle modalità di presa in carico, sui volumi lavorati e sui costi sostenuti: questa è una competenza metodologica, che garantisce un efficace controllo di gestione. L'impegno aziendale è di coniugare l'attenzione e l'enfasi alla risposta ai bisogni e alla qualità dei servizi con la necessità di mantenere una sostenibilità nel tempo dei servizi erogati.

Sercop si è da sempre assunta il ruolo di avere un'attenzione assoluta verso la sostenibilità economica dei servizi, tutelando in primis le risorse e le finanze dei soci, pur nella tensione costante verso lo sviluppo di servizi di qualità; questa mission basata sul sistema di rilevazione dei dati e di controllo di gestione sui servizi ha sinora consentito importanti economie di gestione a vantaggio dei bilanci dei Comuni, senza per questo deprimere la qualità degli interventi.

Questo comporta la necessità di mantenere una attenzione continua rispetto:

- alla regolazione dei volumi di servizio erogati, anche attraverso un rigorosa analisi della fase di accesso agli interventi;
- all'appropriatezza degli interventi, ovvero al generare risposte efficaci a bisogni riconosciuti, tenuto conto del vincolo di risorse;
- alle "razionalizzazioni possibili" e conseguenti recuperi di efficienza all'interno dei servizi esistenti;
- alle azioni progettuali di sviluppo e di ricerca di fondi integrativi alle risorse pubbliche per la gestione di servizi innovativi e sperimentali.

- **Economicità**

Connessa all'efficienza interna ai servizi è la possibilità di realizzare economie in sede di gare di appalto (esclusivamente per i servizi affidati) in relazione a:

- maggior volume di unità di servizio appaltate che consentono di conseguire migliori prezzi di mercato (come ampiamente dimostrato in occasione di conferimenti da parte dei comuni di nuovi servizi già gestiti da Sercop); è una sorta di economia di scala.
- Migliore possibilità di definire costi coerenti con la specifica tipologia di servizio, in relazione alla conoscenza tecnica delle modalità e caratteristiche di esercizio del servizio.

Contribuiscono al mantenimento di una attenzione costante all'efficienza le condizioni di efficacia già citate, ovvero:

- la specializzazione degli interventi e le conseguenti economie
- il coordinamento dedicato dei servizi.

5. Elementi di Qualità del servizio

L'efficacia indica la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati; si dà conto delle condizioni organizzative messe in campo da Sercop, per sviluppare efficacia e qualità nella gestione dei servizi, basata sui seguenti elementi:

- **Specializzazione dei servizi**

La costituzione di unità operative dedicate e specializzate permette di affrontare in maniera qualificata e competente problemi sociali presenti sul territorio (ad es. tutela minori, inserimenti lavorativi, interventi a favore di disabili, ...), che su bacini di utenza di modeste dimensioni non sarebbero affrontabili, se non con interventi occasionali, generici, e che non garantiscono professionalità degli stessi; La specializzazione degli operatori, insieme alla formazione è uno dei principali presidi di efficacia degli interventi;

- **Formazione**

La formazione rappresenta uno strumento fondamentale per sviluppare competenze sociali specifiche e consolidare la comunità professionale di Sercop, azienda dedicata alla produzione di servizi la cui qualità dipende dalle capacità e dalla preparazione degli operatori. La formazione ricopre dunque un significato strategico, soprattutto con riferimento alle seguenti competenze tecniche:

- servizi rivolti a minori in difficoltà che sono direttamente in capo a Sercop con personale proprio
- capacità di lavorare in rete tra soggetti diversi, nell'ottica della riduzione della frammentazione dei servizi e di una risposta unitaria ai bisogni
- capacità di costruire nuove alleanze che riescano a definire dei terreni comuni di azione tra organizzazioni che operano in parallelo su obiettivi e oggetti di lavoro analoghi.

Da evidenziare la scelta aziendale di investire su un percorso formativo di livello universitario che ha coinvolto 4 dipendenti per un periodo di circa 2 anni sul tema della coprogettazione e delle reti, che ha consentito di sviluppare le competenze personali e aziendali a testimonianza della scelta strategica di investire sullo sviluppo delle risorse umane. Nel 2015 sono state erogate 1768 ore di formazione pari a circa 28 ore anno per dipendente e nel 2016, 1162 ore pari a circa 16 ore per dipendente.

- **Coordinamento dedicato e specialistico dei servizi**

La funzione di coordinamento rappresenta da sempre la pietra angolare sulla quale Sercop poggia il proprio modello di intervento e la qualità dei servizi gestiti.

Ogni servizio, infatti, prevede una figura di coordinamento competente sul piano tecnico, un operatore specializzato che assicura una visione d'insieme e il raccordo e la connessione tra le indicazioni strategiche della direzione e l'attuazione operativa del servizio. La figura di coordinamento è punto di riferimento per il direttore di Sercop, i comuni committenti, gli enti affidatari dei servizi, gli utenti e i loro familiari.

La figura di coordinamento ha la responsabilità delle dimensioni funzionali di seguito descritte.

- Obiettivi. Traduce nella pratica gli orientamenti del cda e della direzione; partecipa alla definizione degli obiettivi operativi del servizio ed è garante del loro raggiungimento; fornisce strumenti e indica metodologie per rendere operative le politiche di sviluppo aziendale.
- gestione tecnica. È responsabile della realizzazione dei servizi, del processo di progettazione, del controllo e della valutazione; promuove processi di qualità interna ai servizi in relazione alle disposizioni della direzione; segnala eventuali problemi di gestione dei servizi e ne propone misure correttive; cura i rapporti con gli utenti nel caso di problemi o situazioni di particolare delicatezza.
- Gruppo di lavoro. Indica le priorità operative nell'organizzazione del lavoro; coordina e indirizza le attività delle équipe di lavoro; supporta gli operatori nelle fasi critiche e li sostiene nelle scelte di servizio particolarmente complesse; individua i bisogni formativi del servizio, partecipa alle selezioni del personale dell'unità coordinata.
- Risorse. Condivide con la direzione la responsabilità del budget assegnato al servizio motivandone gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni; supporta il direttore nella funzione di controllo di gestione; raccoglie e organizza i dati relativi al servizio utili alla definizione e aggiustamento delle strategie dell'azienda.
- rete. Attiva e cura, con un approccio multidimensionale, reti di agenzie e servizi che a vario titolo collaborano o sono coinvolte nella presa in carico delle persone.
- Innovazione. Promuove e partecipa alla definizione di nuovi progetti o interventi che riguardano il servizio; interviene e propone innovazioni relative ai processi di lavoro, nella logica della continua ricerca di qualità. È attore principale delle dinamiche di evoluzione del servizio (rispetto alle modificazioni organizzative e legislative) e facilita la comprensione del cambiamento da parte degli operatori.

• **Standardizzazione dei servizi**

La definizione di standard è considerata la premessa di qualsiasi sistema di qualità.

I processi di costruzione di standard dei servizi (tipo accreditamento) sono a tutti gli effetti presidi di qualità: attraverso i requisiti di accreditamento si definiscono gli elementi di qualità desiderata (professionalità richieste, rapporti operatori utenti, formazione, ...) dallo specifico servizio e si induce un processo di qualità di tutto il sistema dei produttori; Sercop ha costruito in modo partecipato i processi di accreditamento dei servizi all'infanzia e dei servizi diurni disabili, dei servizi di supporto alla famiglia, e nel 2018 condurrà a compimento quello delle comunità minori.

Parimenti definire contenuti e modalità organizzative dei servizi e rendere trasparente "cosa" e "come" viene prodotto, tanto più nel campo della produzione di beni immateriali, è una premessa essenziale per la qualità; le modalità organizzative dei servizi e la loro definizione ed esplicitazione è uno dei primi presidi alla qualità del servizio stesso (nel bilancio sociale Sercop sono definite per ogni servizio).

• **Soddisfazione degli utenti**

La qualità dei servizi è sottoposta ogni anno a indagini sulla soddisfazione degli utenti, che costituisce un elemento essenziale per la eventuale riprogettazione di alcuni elementi di servizio; gli esiti delle "customer" sono ristituite agli utenti dei servizi (ove possibile) e/o pubblicate sul bilancio sociale aziendale.

6. Conclusioni ed esito della verifica ex Art. 192, D.Lgs. 50/2016

Dalla analisi sino a qui condotta, che ha tentato di prendere in dovuta considerazione tutti gli elementi quali – quantitativi che l'Azienda è in grado di garantire, risulta evidente che:

- l'offerta di Sercop, da un punto di vista qualitativo, è maggiormente rispondente alle esigenze di governo del Comune, che, attraverso lo stretto rapporto con la propria azienda, gestisce i servizi in modo più rispondente alle esigenze degli utenti;
- La multidisciplinarietà dell'oggetto sociale di SER.CO.P. e la sua profonda conoscenza del territorio consente all'attività istituzionale del Comune di rispondere alle diverse richieste di servizi con un elevato grado di flessibilità e di integrazione socio – territoriale.

- L'offerta complessiva che Sercop gestisce, garantisce tutti i vantaggi positivi marginali rispetto al mercato, con il conseguente ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Ciò stante, si ritiene che sussistano le ragioni per considerare, nel corretto rapporto tra qualità del servizio reso e costo, **l'offerta complessiva di servizi che SER.CO.P. potrà gestire , economicamente congrua.**

La Responsabile dell'Area Socio Culturale
Dott.ssa Paola Barbieri

Pogliano Milanese, 5 settembre 2018-09-05