



**Città di
Paderno Dugnano**

All. 1

settore Servizi alla Persona e
Sviluppo Organizzativo

www.comune.paderno-dugnano.mi.it

segreteria.socioculturale@comune.paderno-dugnano.mi.it

Responsabile procedimento: Biagio Bruccoleri

Autore: Bruccoleri Biagio

o g g e t t o : Relazione per l'adesione all'Azienda Consortile "Comuni Insieme per lo sviluppo Sociale" da parte del Comune di Paderno Dugnano

1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

1.1 L'evoluzione delle politiche sociali degli ultimi anni

Nel corso degli ultimi anni l'invito e l'orientamento alla gestione associata e l'attenzione alla dimensione di Ambito Territoriale Sociale hanno assunto una crescente rilevanza. Il richiamo agli ATS quale livello ottimale di riferimento per la programmazione integrata e il coordinamento di interventi e servizi sociali territoriali nonché per la loro efficace gestione e organizzazione, è presente in numerosi atti di indirizzo.

Con la recente evoluzione in tema di Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), previsti sin dalla L.328/2000 ma, in prima battuta, declinati concretamente solo con il Piano Nazionale 2021-2023 e la successiva Legge di bilancio (legge 30 dicembre 2021, n. 234, commi 159-171), l'Ambito è chiaramente indentificato quale *"dimensione territoriale e organizzativa necessaria in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS, nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, concorrendo al contempo alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale"*. Il processo di definizione dei Livelli essenziali è ancora in corso, il Piano 2021-2023 ne ha identificato i primi¹ ma il nuovo Piano nazionale 2024-2026 ne prefigura già un ulteriore ampliamento (Affido, Housing temporaneo).

¹ Servizio sociale professionale, Supervisione, Pronto intervento sociale, Percorso personalizzato (evm), Prevenzione all'allontanamento familiare, Servizi per la residenza fittizia, Dimissioni protette, Punto unico di accesso, Incremento SAD e dei servizi a sostegno della non autosufficienza.

Di recente il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con il Decreto interministeriale del 24 giugno 2025 ha approvato le **Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali** per l'attuazione dei LEPS (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali) volte a fornire indicazioni nonché a definire **orientamenti operativi per il rafforzamento della gestione associata degli Ambiti territoriali sociali**, con particolare riferimento a modelli e processi organizzativi funzionali all'attuazione, ai sensi dell'articolo 4 della legge 8 novembre 2000, n. 328, degli interventi di cui ai commi da 159 a 171 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 e per l'adozione di atti di programmazione integrata, al fine di garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ATS e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS. In quel contesto viene considerato necessario *“accentuare ulteriormente la gestione associata dei servizi sociali a livello di Ambito laddove ancora troppo spesso emergono casi di gestione eccessivamente frammentata che favoriscono una organizzazione disomogenea anche all'interno dello stesso territorio dei diversi servizi sociali”*.

Anche Regione Lombardia, nelle ultime Linee di indirizzo ai Piani di zona (Dgr 2167/2024) riconosce questa rilevanza: *“già ora, e prevedibilmente ancor di più nel futuro prossimo, gli Ambiti, saranno chiamati a svolgere funzioni complesse che implicheranno ulteriore aggravio in termini di obiettivi e carico di lavoro”*. Pertanto, vengono affidati ai territori due obiettivi prioritari: il rafforzamento dei modelli di gestione associata, a partire dalla tutela minori e i processi di messa in esercizio, verifica e sviluppo a livello locale delle reti di unità d'offerta sociali e il potenziamento della struttura degli Uffici di Piano. La Circolare Regionale n. 3 del 30/05/2025 della D.G. Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità individua, in ultimo, nella **gestione associata la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza delle unità d'offerta sociale di competenza dei Comuni**.

Su questo ultimo punto si stanno realizzando investimenti concreti, destinando risorse nazionali dedicate specificatamente al potenziamento dell'infrastruttura sociale d'Ambito: da qualche anno sono attivi i fondi del cosiddetto “Potenziamento Servizi” per la dotazione di assistenti sociali, al fine di raggiungere e mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali (1 a.s. ogni 5.000 abitanti); è recente invece l'investimento per l'assunzione di figure strategiche psico- educative ed amministrative².

A proposito di finanziamento va ricordato, infine, che il riferimento dell'Ambito è sempre più cogente nella destinazione delle risorse a sostegno dello sviluppo del welfare sociale territoriale. Non più solo il tradizionale Fondo nazionale politiche sociali, ma anche quelli settoriali dedicati alla disabilità (Dopo di noi e Pro.VI), alla non autosufficienza (FNA), alla povertà (FPQS e FPE) e gli stessi stanziamenti di derivazione europea e afferenti al Pon

² Pubblicato il bando di concorso per il reclutamento di 3839 unità negli Ambiti Territoriali Sociali a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Inclusione (ex Pais, Prins) e al Next Generation EU, hanno considerato gli Ambiti quali destinatari privilegiati. Parimenti, anche i fondi veicolati dalla Regione vivono la stessa tendenza (Violenza di genere, Fondo per la famiglia, Fondo Caregiver e Sportello Assistenti famigliari, Fondo sociale...).

L'obiettivo principale delle norme degli ultimi anni, sia a livello nazionale che regionale, va ricondotto in ultima analisi in quello di **favorire il rafforzamento della gestione associata degli ATS** (Ambiti Territoriali Sociali), con particolare riferimento a modelli e processi organizzativi funzionali all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali sull'intero territorio nazionale, al fine di garantire:

- un impiego ottimale delle risorse finanziarie trasferite per l'attuazione dei LEPS;
- un elevato livello di monitoraggio;
- un costante aggiornamento dei processi di rendicontazione, consentendo così un più omogeneo sviluppo delle risposte integrate ai cittadini in difficoltà su tutto il territorio nazionale.

L'ambito territoriale, pertanto, rappresenta la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi, dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale;

1.2 Le Aziende Speciali: inquadramento giuridico

“Comuni Insieme” è un'Azienda Speciale Consortile costituita ai sensi degli artt. 31 e 114 del D.lgs 267/2000, quale ente strumentale dei Comuni associati, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio Statuto, approvato dai Comuni, aventi per scopo la gestione dei servizi sociali locali e zionali.

L'art. 31 del D.lgs 267/2000 stabilisce che ai Consorzi (compresi quelli che ai sensi dell'annullato art. 113 bis del TUEL erano qualificati come servizi privi di rilevanza economica) si applica l'art. 114 che disciplina le Aziende Speciali che si caratterizzano per essere un modello organizzativo appositamente creato dal legislatore per essere affidatari diretti di servizi da parte degli Enti di riferimento, alternativo alla gestione diretta in economia, alla concessione a terzi mediante gara ed alla società in house.

Ai sensi dell'art. 114 del succitato d.lgs. quindi l'Azienda Speciale rientra nella tipologia degli “enti strumentali” degli enti locali. La caratteristica della strumentalità nei confronti dei Comuni Soci è rappresentata dallo Statuto aziendale, il quale prevede che gli atti fondamentali, approvati collegialmente dall'Assemblea Consortile, siano poi sottoposti ai Consigli Comunali di riferimento.

Il Legislatore quindi ha configurato tali Enti come soggetti al controllo analogo degli Enti territoriali di cui sono strumento, che si esplica, ad esempio, negli obblighi stabiliti dall'art. 114, commi 6, 8 e 8-bis del TUEL (approvazione degli atti fondamentali, determinazione degli indirizzi, esercizio della vigilanza, ecc.); ogni Azienda nel proprio

Statuto può prevedere gli strumenti di controllo ritenuti più consoni.

Sotto il profilo sostanziale le Aziende Speciali possono essere considerate, al pari delle società in house, delle vere e proprie appendici dell'Ente conferente, atteso che i suoi organi sono assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo allo stesso soggetto pubblico, e che i suoi dirigenti sono legati alla Pubblica Amministrazione da un "rapporto di servizio" (Cass., SS.UU., Sentenza 25 novembre 2013, n. 26283) del tutto analogo a quello dei dirigenti preposti ai servizi direttamente erogati dall'Ente pubblico stesso³.

Si richiama infine l'art. 14, comma 1, lett. d), d. lgs. n. 201/2022 che indica nell'Azienda Speciale la formula preferita per la gestione dei servizi pubblici locali non a rete. Gli Enti Locali territoriali possono quindi individuare nell'Azienda Speciale lo strumento giuridico in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni espressi dai cittadini e dalle comunità locali, con particolare riferimento a quelle necessità che non possono essere esaudite dal "mercato", in quanto attività che rispondono ad interessi generali. A tal proposito l'art. 2, comma 1, d. lgs. n. 201/2022 definisce "servizi di interesse economico generale di livello locale" quei servizi che non sarebbero erogati senza un adeguato intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni che non garantiscono equità in termini di accessibilità, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Vale la pena sin da subito anticipare, che l'adesione del Comune di Paderno Dugnano all'Azienda non configura, in prima battuta, l'affidamento di alcun servizio ad oggi in gestione all'Ente, motivo per cui non viene redatta la relazione prevista dall'art. 14 del succitato D.lgs n. 201/2022, dal momento che non si pone il tema della scelta della modalità di gestione. Come infatti previsto dalla Delibera della Giunta Comunale nr. 86 del 24/7/2025, avente ad oggetto le "*Linee di indirizzo per l'adesione all'azienda speciale consortile "Comuni Insieme per lo sviluppo sociale"*", il Comune di Paderno Dugnano alla luce delle recenti disposizioni normative ed in particolare il già citato Decreto interministeriale del 24 giugno 2025 e delle interlocuzioni avviate con l'Azienda Speciale "Comuni Insieme" ed i comuni soci della stessa, ha previsto l'adesione del Comune all'Azienda Speciale Consortile inizialmente **per i soli servizi indifferibili di ambito** di seguito elencati:

- Ufficio Piano Sociale di Zona – attività di pianificazione e coordinamento
Assemblea dei Sindaci integrata di Ambito Territoriale e Distretto
- Portale di Ambito e scheda sociale informatizzata

³ "Le Aziende Speciali sono enti che conservano natura pubblica, non possedendo nemmeno uno statuto privatistico di tipo societario e non relazionandosi con l'ente istitutivo secondo schemi e modelli privatistici" (Consiglio di Stato, 20 febbraio 2014, n. 820; fattispecie relativa alla selezione comparativa per la scelta del direttore generale di un'Azienda Speciale, costituita ai sensi dell'art. 114 TUEL).

- Sportello UDOS
- Sportello per l'assistenza Familiare
- Accreditamento Unità d'Offerta e Gestori di prestazioni
- Interventi Home Care Premium
- Misure per la Non Autosufficienza
- Attività integrazione socio sanitaria (integrazione sociale Punti Unici di Accesso)
- Misure a favore della vita autonoma delle persone disabili
- Interventi Contrasto alla Povertà, inclusione e welfare di comunità
- Pronto Intervento Sociale e Sportello di supporto alla Residenza
- Centro Antiviolenza HARA
- Agenzia Sociale per l'Abitare (C.A.S.A.)
- Spazio Neutro
- Interventi Missione 5 - PNRR
- Fondo Unico Sostegno al Reddito (limitatamente alle risorse zonali)
- Spazio Immigrazione (limitatamente a mediazione linguisticoculturale, consulenza giuridica)
- Strutture Residenziali (limitatamente a collocamenti donne vittime di violenza)
- Progetti target giovani
- Ufficio Zonale per l'Amministrazione di Sostegno
- Servizio Civile Universale
- Housing Sociale

2. LO SVILUPPO DEL WELFARE TERRITORIALE

2.1 Origini e storia dell'ASC Comuni Insieme per lo sviluppo sociale

Il territorio attuale dell'Ambito territoriale sociale è composto da otto comuni: Baranzate, Bollate, Cesate, Garbagnate Milanese, Novate Milanese, Paderno Dugnano, Senago e Solaro e conta quasi 193.000 abitanti.

Un Ambito che ha subito, nel corso degli anni una serie di modificazioni del perimetro territoriale conseguenti alla evoluzione normativa ed organizzativa: dapprima definiti dalla Legge n. 833/1978 Istituzione del Servizio sanitario nazionale (USSL 67 – Garbagnate M.se, Bollate, Cesate, Limbiate, Novate, Senago) e successivamente con la riorganizzazione degli anni '80 (L.R. n. 1/1986 - Riorganizzazione e programmazione

dei servizi socio-sanitari della Regione Lombardia) e la fase di riordino degli anni '90 con i D.lgs. n. 502/1992 – Riordino della disciplina in materia sanitaria e D.lgs. n. 517/1993 (trasformazione in USL 32 con l'aggregazione del Comune di Paderno Dugnano) e nuovamente con l'emanazione della L.R. n. 31/1997 (Norme per il riordino del sistema sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali), che trasforma le USL in Aziende Sanitarie Locali che assumono dimensioni molto ampie ed al Distretto di Garbagnate M.se vengono aggregati anche i Comuni di Solaro, Ceriano Laghetto, Cogliate, Lazzate e Misinto, per un totale di 13 Comuni e circa 250 mila abitanti.

Da organismi partecipati a livello locale le ASL divengono giuridicamente enti strumentali della Regione, con una forte spinta all'aziendalizzazione che di fatto escludeva i Comuni dalla partecipazione reale alle scelte riguardanti il sistema sanitario e socio-sanitario locale, nonché la possibilità da parte dei Comuni di svolgere un reale ruolo nella programmazione dei servizi e nelle scelte riguardanti i servizi delegati, a fronte di sempre maggiori oneri economici.

L'Azienda Comuni Insieme nasce proprio in conseguenza di tali cambiamenti e di altri importanti novità normative quali il D.lgs. n. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" che ribadisce la peculiare competenza dei Comuni nel campo dei servizi sociali e la Legge n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che ridisegna il sistema dei servizi sociali nazionali prevedendo, all'art. 6, che siano i Comuni a determinare gli assetti più funzionali alla gestione dei servizi sociali e degli interventi ad essi attribuiti attraverso il Piano sociale di zona.

Proprio il percorso in preparazione del primo Piano sociale di zona indirizza i Comuni verso scelte strategiche e gestionali coerenti con le linee guida tracciate dalla riforma e con le scelte politiche locali e - alla fine del 2002 – i Comuni revocano la gestione dei servizi alla ASL e si riappropriano della diretta responsabilità dell'organizzazione degli stessi, mantenendo tuttavia un livello adeguato di gestione associata intercomunale, sia per riorganizzare i servizi storicamente oggetto di delega, che per razionalizzare e riordinare una serie di interventi ed attività già gestite a livello associato con diverse forme giuridiche e con diversi strumenti (ad esempio convenzioni bilaterali su servizi specifici).

Le diverse storie ed esperienze organizzative pregresse, in questa fase, influenzano le scelte gestionali che, così, si differenziano:

- i Comuni di Bollate, Cesate, Garbagnate M.se, Limbiate, Senago e Solaro, il gruppo più ampio e già coeso da precedenti esperienze di gestione associata, danno vita dal 1/1/2003 ad una Convenzione intercomunale come forma transitoria verso la costituzione – che avviene il 1/7/2004 - dell'Azienda speciale consortile "Comuni Insieme per lo Sviluppo Sociale" cui si associa immediatamente anche il neo-costituito Comune di Baranzate;
- i Comuni di Paderno Dugnano e Novate Milanese si associano tra loro solo per

alcune funzioni "leggere" con una convenzione intercomunale;

Negli anni successivi gli eventi più significativi che determinano il concretizzarsi dell'attuale assetto sono:

- Il recesso nel 2010 del Comune di Limbiate che confluisce nella neo Provincia di Monza Brianza e viene aggregato all'Ambito di Desio.
- Nel 2012 si completa il percorso di associazione a Comuni Insieme del Comune di Novate Milanese
- Dal 2013 Comuni Insieme assume il ruolo di Ente capofila dell'Accordo di Programma per la realizzazione del Piano Sociale di Zona e conseguentemente dell'Ambito Territoriale Sociale
- Dal 2015, per regolare le relazioni operative del Piano Sociale di Zona, sono stati siglati accordi di collaborazione triennali tra il Comune di Paderno Dugnano e l'Azienda "Comuni Insieme"
- Nel 2025, è stato siglato tra il Comune di Paderno Dugnano e l'Azienda "Comuni Insieme" un accordo ponte, in cui oltre alla regolazione dei rapporti economici per la gestione dei servizi zionali, è stata prevista la seguente clausola. *"Il presente Accordo ha validità per l'anno 2025. Le parti tuttavia si impegnano a partecipare nel primo semestre 2025 ad un percorso strutturato con il Tavolo Politico Aziendale, recentemente istituito. Tale percorso tra le sue finalità prevede la revisione dei criteri di partecipazione e ripartizione delle quote aziendali tra i Comuni dell'Ambito Territoriale, funzionale anche alla valutazione dell'adesione del Comune di Paderno Dugnano all'Azienda Consortile. Qualora al termine del semestre della durata del presente accordo si concretizzino le condizioni, derivanti anche dall'attività del Tavolo Politico Aziendale, per l'adesione del Comune di Paderno Dugnano a Comuni Insieme la somma relativa alla maggiorazione del 15% sugli oneri generali (€ 7.916) verrà incamerata in anticipo sulla quota associativa dovuta quale capitale di dotazione"*

Pur nella diversità delle scelte assunte allora dai Comuni, il rafforzamento della dimensione zonale della programmazione sociale porta con sé la crescita della consapevolezza che la gestione associata sovracomunale è un percorso che valorizza elementi positivi per i Comuni, per il sistema professionale dei servizi, ed anche per i cittadini.

Fattori come la realizzazione di economie di scala, un maggior peso negoziale nell'acquisto di servizi, la possibilità di ampliare l'offerta degli stessi servizi, la condivisione degli investimenti e la possibilità di introdurre meccanismi solidali nella ripartizione dei costi, sono alcuni degli elementi percepiti come vantaggi da parte degli enti locali. Una maggiore specializzazione degli operatori, una complessiva crescita della qualità dei servizi, una maggiore e più diffusa conoscenza dei problemi, maggiori possibilità di

incidere nell'interlocuzione con le strutture sanitarie, sono invece alcune delle convenienze di cui può beneficiare il sistema. Maggiore equità, ampiezza dell'offerta, omogeneità nei criteri e modalità di erogazione delle prestazioni sono fattori, invece, percepiti come positivi dai cittadini.

Il ruolo di Comuni Insieme in questi lunghi anni si è quindi caratterizzato per questa doppia natura: ente strumentale dei 7 Comuni Soci e capofila dell'Ambito costituito dagli 8 Comuni del territorio.

Possiamo grossolanamente distinguere le fasi di sviluppo di Comuni Insieme come segue:

- 2004/2007 – è la fase di avvio e in un certo senso di “riordino” nella quale prevalentemente si sono affidati all'Azienda i servizi e le attività che erano già in gestione associata, con diversi strumenti (accordi di programma, convenzioni, deleghe...) e con diversi assetti territoriali;
- 2008/2012 – è una fase di sviluppo molto intensa che vede Comuni Insieme protagonista della gestione del Piano Sociale di Zona e l'attivazione di molti nuovi interventi e progetti di Ambito (si veda, su questo, il punto successivo);
- 2012/2020 – in questi anni Comuni Insieme ha consolidato il suo ruolo centrale nella gestione del Piano Sociale di Zona e di tutti gli interventi che lo Stato e la Regione affidano agli Ambiti, inoltre cresce la gestione di servizi e prestazioni in precedenza a gestione diretta comunale (es: AES, Servizi Prima infanzia, Reddito di Cittadinanza).

Dal 2020 in poi - un ruolo importante per ciò che riguarda il raccordo territoriale e l'integrazione socio-sanitaria è stato attuato da Comuni Insieme nella fase di gestione dell'emergenza pandemica Covid 19. La definizione dei LEPS, dal 2021, ha ulteriormente consolidato il ruolo di gestione di interventi affidati direttamente all'Ambito territoriale, indirizzo che viene ormai costantemente ribadito, come visto più sopra, sia a livello regionale che nazionale.

2.2 La crescita delle funzioni di Ambito

Lo sviluppo aziendale si è articolato in maniera funzionale alle evoluzioni che hanno interessato la dimensione dell'Ambito territoriale, vedendo progressivamente sviluppate e arricchite le proprie competenze, nonché il perimetro delle proprie attività.

Nel primo decennio degli anni 2000 l'investimento principale di Ambito è stato orientato ad una azione di coordinamento del territorio per favorire una regolamentazione omogenea del sistema dei servizi sociali e di governo delle relazioni interistituzionali (Cabine di regia ASL/ATS/AssT, Assemblea dei sindaci, Tavolo tecnico). Si annoverano tra le attività di questo periodo la produzione del Regolamento d'Ambito sulla

compartecipazione al costo dei servizi da parte dell'utenza, l'attivazione dello Sportello UdoS (Unità d'offerta sociali) per la gestione delle Comunicazioni preventive di esercizio e le funzioni di accreditamento (servizi domiciliari, prima infanzia, educativi e servizi disabilità) nonché il governo delle unità d'offerta di natura sperimentale. Sempre di questo periodo è l'investimento per la creazione di un Cartella sociale informatizzata, grazie ad una quota di risorse premiali da parte di Regione, che ha portato l'Ambito ad essere tra i primi contesti regionali a sviluppare un sistema informatizzato omogeneo per il tracciamento della domanda sociale espressa e dei percorsi di presa in carico.

Unitamente a ciò, l'altra funzione centrale è da sempre quella della programmazione degli indirizzi di sviluppo delle politiche sociali integrate del territorio, attraverso la promozione di una lettura approfondita del territorio, l'elaborazione del Piano sociale di zona e di altri atti programmatici dovuti (es. Piano dell'offerta abitativa, Piano Povertà, in passato Piano Nidi...) e, conseguentemente, dell'attivazione di reti territoriali per favorire alleanze e collaborazioni utili alla costruzione di risposte efficaci e per orientare al meglio la destinazione delle risorse pubbliche. Si pensi, a questo proposito, all'investimento sulla Rete terzo tempo, legata all'area della disabilità, che è stata centrale per lo sviluppo degli interventi evoluti negli anni successivi in tema di vita indipendente delle persone con disabilità e capace di cogliere da subito opportunità sperimentali come le risorse del Pro.VI. e destinate al Dopo di Noi.

Nel tempo è cresciuta la competenza progettuale e l'Azienda, in qualità di capofila dell'Ambito, si è posta e proposta sempre più frequentemente come *pivot* di relazioni con il territorio per elaborare progetti innovativi ed accedere ad opportunità di sviluppo di nuovi interventi e servizi, facendo da capofila a bandi e avvisi di varia natura. A titolo esemplificativo si cita il Bando Welfare in Azione di Cariplo (2014) che ha dato avvio a quella che ormai è una piattaforma strutturata di welfare comunitario – Ri.CA Rigenerare Comunità - con 7 Community HUB, 6 Centri per la famiglia e dispositivi di attivazione della cittadinanza quali il Bando Ri-generare Legami. Oppure il sistema di interventi e politiche a favore dei migranti che ha generato un servizio ormai strutturato di sportelli diffusi sul territorio (Spazio immigrazione) a supporto delle persone di origine straniera, un servizio di mediazione linguistico culturale in supporto agli operatori dei servizi e una rete di accoglienza con alloggi diffusi dedicati, grazie al reperimento di risorse derivanti da bandi FAMIE SAI ministeriali.

Negli ultimi anni, in correlazione alla crescente centralità descritta nelle evoluzioni nazionali, l'Ambito, e di conseguenza Comuni Insieme, è stato investito di compiti sempre più articolati sul fronte del governo delle risorse assegnate ma soprattutto nella concreta messa a terra di servizi e interventi a cui i diversi finanziamenti sono destinati.

Progressivamente, infatti, le risorse destinate al welfare si sono fatte sempre più vincolate, rispondendo ad un'azione di indirizzo sempre più cogente da parte del livello nazionale. Al crescere dei finanziamenti sono anche cresciute indicazioni circa il loro utilizzo e *il richiamo agli Ambiti territoriali sociali come diretto soggetto attuatore*. Questo è accaduto a partire dagli indirizzi già citati a seguito della legge nazionale in favore del dopo di noi (2016), proseguita con l'attuazione delle misure a contrasto delle povertà (2017) che hanno implicato l'attivazione di un'equipe centralizzata multidisciplinare per la presa in carico dei nuclei beneficiari delle misure di reddito minimo (Reddito di inclusione prima, Reddito di cittadinanza poi e ora Assegno di inclusione) e di attivazione di interventi a favore del loro percorso di inclusione (interventi educativi, tirocini di inclusione, beni di prima necessità...); rafforzata nella gestione delle misure a favore della non autosufficienza (B2, servizi integrativi) e oggi confluita nella prospettiva di attuazione dei LEPS (2022). E' infatti a livello d'Ambito che l'Azienda ha organizzato, ad esempio

- il Pronto intervento sociale d'ambito, mediante l'attivazione di una centrale operativa unica che interviene in orario di chiusura dei servizi e accordi con gli ETS per la gestione di interventi in emergenza (residenziali, domiciliari, collocamenti in strutture alberghiere, acquisti di beni di prima necessità);
- il Servizio di supporto alla residenza che offre ai cittadini interventi di sostegno nell'approfondimento delle posizioni anagrafiche, di reperibilità (casella mail e in futuro fermo posta), nel reperimento della documentazione utile, anche con l'attivazione di consulenza legale, e in raccordo con i servizi sociali e le anagrafi comunali;
- la supervisione monoprofessionale e d'equipe che sta supportando il personale sociale impegnato nei servizi sociali del territorio (servizio sociale professionale, servizi minori, polo pedagogico e responsabili dei servizi)
- l'avvio del Punto unico di Accesso presso le Case di Comunità del territorio (ora attiva su Bollate ma in prospettiva su tutte e 4 le CdC del distretto), quale snodo di informazione e orientamento per la cittadinanza fragile, integrato tra sociale e sanitario ma, soprattutto, di raccordo per la presa in carico congiunta delle situazioni complesse che presentano necessità multiple di assistenza.

Questi solo alcuni esempi, che portano ad evidenziare un ultimo punto, a cui è connessa l'evoluzione delle attività di rilievo d'Ambito: un ampliamento consistente delle attività amministrative e legate al monitoraggio delle risorse

- a) sia in adempimento ai molteplici debiti informativi (alla tradizionale spesa sociale, si sono sommate rilevazioni sui servizi - SIOSS, sul personale ed in particolare assistenti sociali per il rimborso del potenziamento, da ultimo una nuova rilevazione annuale sui Leaps)
- b) che nella gestione delle rendicontazioni economico-finanziarie legate a fondi e

progetti (Multifondo, Regis, Dspflux), in un sistema di finanziamento pubblico che è sempre più *evidence-based*, ovvero con anticipi parziali del finanziamento e saldi progressivi a rimborso delle spesa sostenuta e documentata.

3. COMUNI INSIEME OGGI: MISSION, REGOLE DI FUNZIONAMENTO E I SERVIZI GESTITI

3.1 La mission aziendale

Comuni Insieme opera per perseguire i seguenti scopi generali:

- contribuire concretamente al soddisfacimento dei bisogni socio-assistenziali e socio- sanitari dei cittadini;
- rafforzare la capacità di intervento dei Comuni associati, favorendo la partecipazione degli enti locali alla concreta gestione dei servizi;
- operare in direzione di una sempre maggiore integrazione territoriale a livello intercomunale, per favorire la diffusione omogenea dei servizi e delle attività;
- impegnarsi ad ottimizzare il rapporto fra costi e benefici degli interventi, prestando attenzione costante alla loro qualità;
- sviluppare relazioni di cooperazione tra servizi sociali ed altri servizi volti a favorire lo sviluppo locale.

Comuni Insieme fonda le sue scelte ed i suoi comportamenti sui seguenti principi e valori:

- centralità della persona e del suo punto di vista in quanto soggetto-beneficiario dei servizi;
- partecipazione da parte degli enti locali e dei soggetti del territorio alla produzione dei servizi;
- flessibilità nell'azione organizzativa;
- valorizzazione delle risorse umane, attraverso l'ascolto delle esigenze, la promozione di condizioni di benessere lavorativo, il sostegno alla crescita della professionalità;
- pari opportunità fra uomini e donne;
- efficacia (capacità di concretizzare gli obiettivi posti) ed efficienza (capacità di realizzare gli obiettivi con un adeguato rapporto qualità/costo);
- innovazione attraverso l'apprendimento, derivante dalla valutazione e dal confronto con altri soggetti gestori.

Comuni Insieme gestisce i servizi prevalentemente in forma diretta oppure attraverso la collaborazione con altre organizzazioni, soprattutto cooperative sociali, in accreditamento o in appalto o in coprogettazione. *Comuni Insieme, in quanto Ente Capofila del Piano Sociale di Zona, promuove le forme di partecipazione al processo programmatico e le relazioni con l'ASST ed Distretto per quanto attiene la realizzazione dell'integrazione socio sanitaria*

3.2 Lo Statuto e la sua revisione

Lo Statuto di Comuni Insieme è approvato ai sensi dell'art. 20 dall'Assemblea dei Soci e successivamente sottoposto all'approvazione dei Consigli Comunali; lo Statuto è un atto fondamentale che definisce la natura dell'Azienda, i suoi scopi e finalità, la regolazione dei rapporti tra i Soci e le regole democratiche che ne caratterizzano il modello di governance, i processi decisionali e la suddivisione dei poteri.

Durante gli oltre vent'anni di vita, lo Statuto di Comuni Insieme è stato più volte revisionato in conseguenza di eventi e dinamiche territoriali o nuovi orientamenti nelle scelte di governance:

- 2006: ingresso del Comune di Baranzate
- 2010: recesso del Comune di Limbiate per confluenza in Provincia di Monza Brianza
- 2012: ingresso del Comune di Novate Milanese
- 2014: istituzione della possibilità di avvalersi dell'Amministratore Unico
- 2017: adeguamento della scadenza aziendale da 15 a 40 anni.

Ogni adeguamento statutario è stato l'occasione per aggiornare l'atto in conseguenza delle normali dinamiche evolutive della normativa e/o della vita aziendale.

Anche in questa occasione lo Statuto è stato revisionato primariamente per la necessità di adeguare l'assetto societario per accogliere la richiesta di associazione da parte del Comune di Paderno Dugnano: l'obiettivo della coincidenza tra il territorio dell'Ambito Territoriale Sociale e la compagine sociale, lungamente perseguito, trova finalmente una favorevole convergenza giungendo infine alla conclusione del percorso. Conclusione che in realtà apre a un nuovo inizio, una nuova fase della storia ventennale della gestione associata nel nostro territorio, in quanto come in precedenza ampiamente motivato, la dimensione di Ambito diventa ormai il perimetro imprescindibile in cui i Comuni sono chiamati ad esercitare il proprio ruolo strategico di sviluppo delle politiche sociali locali.

In questo quadro la scelta di far coincidere il perimetro dell'Ambito e quello dei Comuni soci di Comuni Insieme si pone come scelta coerente con le prospettive di sviluppo delle politiche sociali dei prossimi anni.

Il percorso di revisione statutaria del 2025 è stato condiviso attraverso cinque incontri del Tavolo Politico, attivato su proposta del Presidente del CdA, per consentire un dibattito aperto tra tutti i Comuni in un contesto più fluido e informale. In questi incontri, per la prima parte accompagnati da due consulenti di NeASS, sono state affrontate varie tematiche, approfondendo la conoscenza della realtà aziendale, della normativa di riferimento e degli strumenti fondanti dell'Azienda, lo Statuto e il Contratto di Servizio. In questa sede si è giunti ad una convergenza sulle modifiche statutarie necessarie a garantire le migliori condizioni per rappresentare il nuovo assetto sociale.

In sintesi, lo Statuto è composto da 49 articoli, suddivisi in 4 sezioni:

- TITOLO I – COSTITUZIONE, SCOPO, DURATA, CONFERIMENTO E DOTAZIONE
- TITOLO II – GLI ORGANI E L'ORGANIZZAZIONE
- TITOLO III - PROGRAMMAZIONE, BILANCI, FINANZA, CONTABILITÀ, CONTRATTI
- TITOLO IV – NORME GENERALI E TRANSITORIE

Lo Statuto è l'atto che traduce i principi fondamentali che sottendono alla costituzione stessa dell'azienda che si riconosce in questo "manifesto": *COMUNI INSIEME* si è costituita *per volontà dei COMUNI che hanno deciso di costruire INSIEME un modo nuovo PER garantire nel nostro territorio gli interventi sociali necessari, favorendo LO SVILUPPO di servizi di qualità e una crescente sicurezza SOCIALE. Attraverso l'integrazione delle risorse e la condivisione dei problemi e delle soluzioni l'Azienda si propone di essere un perno importante per la costruzione del sistema locale di welfare nell'interesse di tutti i cittadini*

Integrazione delle risorse, condivisione dei problemi e delle soluzioni: per rendere concreti questi propositi è stato importante porre attenzione a progettare con coerenza i luoghi e gli strumenti della partecipazione; infatti l'equilibrio tra organi societari e le relazioni tra i componenti degli stessi - non formali ma occasione reale di partecipazione alle decisioni - è un perno che consente di garantire una snella ed autonoma gestione aziendale senza perdere di vista il legame con le politiche e le scelte dei Comuni soci.

Tre criteri guida hanno fatto da supporto alla definizione della governance aziendale:

• **Leggerezza per una maggior efficacia:** tradotto in concreto questo principio coincide con la scelta di dotarsi di un Consiglio di amministrazione formato da sole 3 persone e da un unico revisore dei conti. Inoltre lo Statuto prevede la possibilità di optare per la scelta di un amministratore unico (scelta effettivamente adottata nel decennio 2014 – 2024). L'Assemblea Consortile è l'organo della collegialità ed è composto dai Sindaci o – se delegati - dagli Assessori ai servizi sociali (ad eccezione del Presidente che è un Sindaco), figure cioè effettivamente dotate di ruolo decisionale e programmatico nelle politiche dei Comuni; inoltre un ruolo strategico è posto nella Commissione tecnica - composta dai Responsabili dei Servizi sociali dei Comuni - che funziona come spazio privilegiato di raccordo, di costante monitoraggio e controllo e permette di mantenere un forte legame ed una coerenza di azione con i Servizi sociali dei Comuni soci.

• **Apertura alla partecipazione:** lo Statuto di Comuni Insieme garantisce equità nella distribuzione dei poteri e nella partecipazione attraverso un meccanismo di attribuzione dei voti assembleari (in totale 1.000) basato su tre elementi: *conferimento di capitale, popolazione residente e quantità dei servizi conferiti*. Il meccanismo è elaborato in modo da produrre un equo bilanciamento rispetto alle differenze di dimensione e di fruizione dei servizi

• **Apertura al territorio:** Comuni Insieme funziona come risorsa aperta al territorio; eroga servizi a favore dei soci, ma può vendere prestazioni anche ad altri Comuni convenzionati, ed inoltre assicura gli interventi per tutto l'Ambito Territoriale sulla base di un mandato del Piano Sociale di Zona. Collabora con le realtà analoghe dei territori limitrofi. Inoltre è fortemente orientata a strutturare contesti partecipativi e di coprogettazione con le realtà locali del terzo settore e dell'associazionismo locale.

I punti cardine della partecipazione dei Soci alla vita aziendale sono rappresentati da:

• **Art. 9** - Il capitale sociale: i Soci sono chiamati a contribuire al patrimonio aziendale versando una quota di capitale di dotazione pari a € 0.7875 ad abitante. Prendendo a parametro la popolazione residente al 01/01/2024 (dati ISTAT) di Paderno Dugnano, che risulta pari a n.47.435 abitanti, ne deriva un onere pari a € **37.355,06** (arrotondamento al secondo decimale)

• **Art. 10** - La rappresentanza – attraverso il Sindaco o l'Assessore alle Politiche Sociali – nell'Assemblea Consortile e l'attribuzione di voti assembleari proporzionati a 3 parametri:

a) quota di capitale sociale per un totale di 200 voti; b) quota in relazione ai servizi conferiti per un totale di 600 voti; c) quota proporzionata alla popolazione per un totale di 200 voti.

• **Art. 14** - Il finanziamento delle attività correnti in base ai criteri approvati nel Contratto di Servizio

• **Art. 28** – la partecipazione alla Commissione Tecnica, attraverso il funzionario Responsabile dei Servizi Sociali, che svolge una funzione di analisi dei bisogni, raccordo e monitoraggio dei servizi erogati

Ai sensi dell'art. 28 del D.lgs. 201 / 2022 fatte salve le competenze delle Autorità di regolazione e le discipline di Settore, gli Enti Locali e gli altri Enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione, effettuata sulla base di un Programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

La vigilanza può essere definita come una verifica continua e costante nel tempo degli andamenti gestionali della società affidataria, ossia, della capacità di perseguire nel tempo le linee di indirizzo e gli obiettivi strategici definiti dall'ente pubblico affidante. In questo senso, la revisione statutaria del 2025 ha previsto all'art. 47 specifiche clausole connesse al controllo analogo. Tra questi, va citato il controllo in itinere, attraverso cui la Commissione Tecnica effettua il monitoraggio periodico secondo le tempistiche previste dal contratto di servizio (mensile, trimestrale, semestrale) dell'andamento dei servizi, della progressione degli obiettivi, dell'andamento dei consumi dei servizi conferiti, e propone l'individuazione di azioni correttive in caso di scostamenti significativi rispetto al budget. Entro il 31/10 di ogni anno gli esiti di tale monitoraggio saranno relazionati dal Consiglio di Amministrazione, all'Assemblea Consortile unitamente ad un report di "prechiusura"

affinchè vengano approvati gli indirizzi in merito ai consumi ed agli eventuali scostamenti di budget, nonché indicazioni ed indirizzi sugli obiettivi prevedibili relativi all'anno successivo⁴.

3.3 La struttura organizzativa e i servizi gestiti

Le attività ed i servizi gestiti da Comuni Insieme fanno riferimento a 5 Aree funzionali ciascuna presidiata da un Responsabile di Area con incarico di Elevata Qualificazione.

- Area Economico Amministrativa
- Area Gestione Risorse Umane
- Area Minori
- Area Fragilità Servizi e Sviluppo
- Area programmazione Sociale e inclusione

I Servizi gestiti, su mandato dei Comuni associati sono:

- Servizio Minori Prevenzione e Tutela (2 équipe)
- Servizio Affidamento Familiare
- Servizio di Educativa Domiciliare e Territoriale Minori
- Servizi Prima Infanzia (5 Asili Nido e 2 Centri Prima Infanzia)
- Nucleo Integrazione Lavorativa
- Servizio Sociale Professionale di Ambito
- Fondo Unico Zonale (quota dei Comuni)
- Servizio Assistenza Domiciliare (anziani e personale con disabilità)
- Centri Diurni Disabili (2 strutture)
- Servizio Trasporto Disabili (c/o centri diurni o terapeutici)
- Assistenza Educativa Scolastica

Sono inoltre ricompresi i Servizi Generali e di Supporto (direzione, amministrazione, contabilità, gestione risorse umane, ecc).

Il perimetro della gestione di Comuni Insieme è completato dai servizi che hanno una rilevanza d'Ambito, ovvero che sono garantiti dall'Azienda nel territorio di tutti i Comuni che compongono l'Ambito garbagnatese e che oggi concorrono a

⁴ Al fine di inquadrare gli ulteriori connotati del "controllo analogo", la giurisprudenza ha precisato che non è sufficiente che i soci pubblici detengano la totalità delle azioni del soggetto su cui lo esercitano, ma è necessario che essi siano dotati di poteri decisionali (direttivi, ispettivi e di nomina) idonei a determinare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti della società (v. sentenze della Corte di Giustizia del 13 ottobre 2005, Parking Brixen - C-458/03, punto 65; 13 novembre 2008, Coditel Brabant - C-324/07, punto 28; 10 settembre 2009, Sea - C-573/07, punto 65). In altri termini, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere in grado di esercitare su tale entità un controllo strutturale, funzionale ed effettivo

costituire, a completamento dell'offerta comunale e privata, il sistema dei servizi sociali integrati del territorio.

Si riporta l'attuale elenco, segnalando che questa sfera di attività è quella maggiormente interessata dai cambiamenti dinamici introdotti dalle normative (es. prossimo LEPS Affidi e Housing)

STRUTTURA	Ufficio di piano
LEPS	Equipe inclusione ADI PIPPI – Programma prevenzione all'istituzionalizzazione Servizi per la residenza Pronto Intervento sociale Pua integrati ed EVM Servizi per la non autosufficienza (SAD e SADH incremento, sollievo, sostegno) Dimissioni protette Supervisione <i>In prospettiva Affido e Housing sociale temporaneo</i>
SERVIZI	Polo pedagogico Agenzia Casa Sportello Udos Rete sportelli Spazio immigrazione e consulenza linguistico culturale Accoglienza SAI adulti e Minori stranieri non accompagnati (MSNA) Housing sociale Amministrazione di sostegno Sportelli assistenti familiari Teleassistenza Ri.CA welfare di comunità – Community HUB Centri per la famiglia Centro AntiViolenza Centro per la vita indipendente (l.r. 25/2024) Fondo Unico Zonale (quota di Ambito) Servizio Civile Universale
MISURE	Misure L. 112 e Pro. VI HCP – Home care premium INPS Misure FNA

INTERVENTI / PROGETTI	Bando Rigenerare legami Interventi con e per i giovani (FuTuri) Invecchiamento attivo (Active over) Disagio minori (Sinergie) Povertà educativa (Grow up together – GUT) Alzheimer caffè Rete CAV – Seconda stella Coordinamento pedagogico 0-6 Rete terzo tempo Offerta integrata interventi e servizi FNPS PNRR
STRUMENTI	Cartella sociale informatizzata – Gecas Accreditamento (SAD E SADH) e coprogettazione (SED) Alimentazione debiti informativi

Qui di seguito si evidenziano alcuni dati, estremamente sintetici, che rappresentano il volume delle attività descritte:

• Volume complessivo risorse gestite – Bilancio Esercizio 2024	€ 19.612.049
• Utile di gestione – Esercizio 2024	€ 116.267
• Volume complessivo risorse gestite – Budget previsionale 2025	€ 22.438.105
• Incidenza oneri generali sul totale delle risorse erogate per servizi	3,6%
Provenienza delle risorse (esercizio 2024)	dai Comuni Soci 52,8%
	da altre fonti di finanziamento 47,2%
• Personale	n. 237
• Beneficiari diretti – cittadini servizi nel 2024	n. 10.227

Maggiori e più approfonditi elementi sono reperibili nel **Bilancio Sociale** regolarmente pubblicato ogni anno.

L'offerta di servizi che formano lo scopo dell'Azienda, e che assicura ai soci le *possibilità stesse della cooperazione* consente a Comuni Insieme di svolgere il ruolo organizzativo e istituzionale richiesto dalla Legge. L'Azienda rappresenta, quindi, lo strumento dei Comuni per garantire che i servizi offerti si innestino su un sistema di forte cooperazione territoriale. E questo vale, sia per i servizi d'ambito sia per quelli che restano in gestione ai singoli Comuni e che non vengono conferiti all'Azienda.

3.4 Il Contratto di Servizio

Il Contratto di Servizio è l'atto con cui vengono regolati i rapporti funzionali ed economici relativi ai servizi conferiti all'Azienda. Proprio in virtù della specifica natura dell'Azienda, è da sottolineare come il Contratto di Servizio non si configura al pari di un contratto stipulato in conseguenza di concessione o di appalto (acquisto di prestazione da parte di soggetti), bensì come lo strumento che regola l'organizzazione di servizi da parte degli Enti locali in forma associata attraverso un proprio ente strumentale. Il D.L. 36/2023 rafforza il principio di autonomia della Pubblica Amministrazione nelle scelte organizzative per la gestione dei servizi, anche ricorrendo ad affidamenti diretti, nel rispetto di specifici principi e condizioni che sono quelle tipiche dell'Azienda Speciale: totale controllo pubblico, esercizio del controllo analogo, attività principale dedicata ai soci.

Quanto alla necessità di valutare la congruità economica non ci si riferisce pertanto alla mera valutazione dei corrispettivi per i servizi resi, bensì alla prevalente rilevanza del profilo "tecnico", cioè alla qualità del servizio, la natura stessa degli stessi, l'affidabilità dell'Azienda in quanto soggetta al controllo diretto dei Comuni, al trattamento del personale operante nell'Azienda, ai benefici collettivi, alla ottimizzazione delle risorse, all'adequatezza delle prestazioni rispetto ai principi di universalità ed equità, ecc.

Va da sé, inoltre che gli obiettivi, i servizi e le attività afferenti alla programmazione sociale, alla gestione ed organizzazione dei LEPS e di tutte le attività conferite dai livelli superiori direttamente agli Ambiti non sottostanno ad una logica comparativa.

Ciò rappresenta la condizione strutturale di funzionamento di tutto il "sistema sociale" che assicura un valore aggiunto che non può essere tradotto esclusivamente in termini economici e non può trovare un confronto diretto sul mercato perché è difficilmente immaginabile la presenza di un operatore alternativo in grado di fornire, al di fuori di un quadro istituzionale di cooperazione, il medesimo sistema integrato di servizi, la cui forza si rintraccia nella capillarità della distribuzione territoriale e, nel sistema di governance pubblica.. Va da sé che l'affidamento all'Azienda da parte del Comune di Paderno Dugnano, di un servizio già in gestione all'Ente e non configurato come servizio zonale gestito *ab origine* come servizio di ambito, comporterà automaticamente la redazione della relazione prevista dall'art. 14 del D.Lgs n. 201/2022 con successivo passaggio di approvazione della stessa da parte del Consiglio Comunale.

Con l'approvazione del contratto di servizio i singoli Comuni associati decidono in concreto il "catalogo" dei servizi richiesti all'Azienda; tale espressione di indirizzo rientra nella sfera di competenza del Consiglio Comunale.

Il Contratto di Servizio di Comuni Insieme è composto da 3 parti:

- 1 - Parte generale. Definisce la regolazione dei rapporti tra l'Asc e l'Ente, i reciproci impegni, la tempistica dei pagamenti, le modalità di adeguamento del catalogo, la durata del contratto. L'attuale contratto, già operativo tra Azienda e Comuni soci, è stato approvato nel 2018 ha validità fino al 31/12/2027.

- 2 - Schede tecniche – Catalogo dei servizi. La scheda contiene per ogni servizio: breve descrizione delle finalità, obiettivi ed attività, modalità di gestione del servizio e di raccordo con i Comuni, criteri di riparto degli oneri, tempi di recesso. Stante la dinamicità delle attività, l'introduzione di nuove schede e/o le modifiche alle esistenti sono approvate dall'Assemblea Consortile quando necessario e trasmesse ai Comuni per l'acquisizione.

- 3 - Scheda economica annuale – rappresenta la definizione delle quote di spesa corrente annuale per ciascun Comune in conseguenza dei servizi prescelti dal catalogo e dai volumi richiesti. Viene approvata contestualmente al Bilancio di Previsione e trasmessa ai Comuni per gli atti conseguenti.

In considerazione dei suddetti obblighi, si evidenzia che la remunerazione prevista dal contratto di servizio è tale da coprire i costi complessivi diretti ed indiretti inerenti al ciclo di gestione integrata dei servizi, pertanto, i Comuni soci non riconoscono all'Azienda alcuna ulteriore tipologia di compensazione

Il conseguimento dell'equilibrio economico dell'Azienda considerato nel suo complesso è il riflesso di un attento presidio delle rispettive aree di intervento che coinvolgerà anche i servizi istituzionali da gestire a livello di ambito territoriale

Posto che non esiste un mercato di riferimento che gestisca in modo associato ed integrato le attività assegnate agli ambiti territoriali, la verifica, anche, del vantaggio economico della gestione di tali servizi può essere effettuata, in via del tutto ipotetica, analizzando i costi che il Comune avrebbe dovuto sostenere se avesse potuto scegliere di condurre i servizi zonali in priorio, pur garantendo il medesimo livello di servizi ai cittadini.

La seguente tabella illustra il confronto, in base ai costi/benefici ottenibili, tra la gestione in economia, cioè diretta dall'ente (con proprio personale e tramite appalto di servizi), e quella mediante il ricorso all'Azienda Comuni Insieme, nel suo ruolo di ente capofila del piano di zona. Ripetiamo, la simulazione economica dei costi annuali assume più un carattere teorico, ponendosi disgiunta dagli obblighi previsti dalla normativa e, aggiungiamo, dal senso del reale (si pensi agli aspetti di organizzazione a livello zonale, alla logistica, alle strutture). Ma su questo, rimandiamo all'ultima parte della relazione.

i) servizi socio-assistenziali di ambito costo servizio in caso di affidamento a terzi					
	costo orario	nr. Ore annuali	costo	iva	totale
project manager e coordinamento	€ 38,00	200	€ 7.600,00	€ 380,00	€ 7.980,00
responsabile amm.vo	€ 31,00	1200	€ 37.200,00	€ 1.860,00	€ 39.060,00
istruttore amm.vo	€ 26,00	1200	€ 31.200,00	€ 1.560,00	€ 32.760,00
formazione			€ 2.000,00		€ 2.000,00
telefonia			€ 500,00		€ 500,00
materiali di consumo			€ 500,00		€ 500,00
revisione prezzo (1,5% *3)			€ 4.029,84	€ 201,49	€ 4.231,33
arredi e attrezzature (costo annuale)			€ 20.000,00		€ 20.000,00
totale					107.031,33 €
ribasso di gara ipotizzato	3,50%				3.746,10 €
totale con ribasso					103.285,24 €
ii) servizi socio-assistenziali di ambito costo servizio in caso di gestione in economia					
	costo orario	nr. Ore annuali	costo	iva	totale
project manager e coordinamento	€ -	0	€ -	€ -	€ -
responsabile amm.vo			€ 36.071,10	€ -	€ 36.071,10
istruttore amm.vo			€ 33.070,94	€ -	€ 33.070,94
formazione			€ 2.000,00		€ 2.000,00
telefonia			€ 500,00		€ 500,00
materiali di consumo			€ 500,00		€ 500,00
adeg. contrattuale (11% su costo personale)					€ 7.605,62
arredi e attrezzature			€ 20.000,00		€ 20.000,00
totale					99.747,66 €
ribasso di gara ipotizzato	0,00%				- €
totale con ribasso					99.747,66 €
iii) servizi socio-assistenziali di ambito costo servizio in caso di adesione Azienda Speciale Comuni Insieme					
	costo orario	nr. Ore annuali	costo	iva	totale
quota di contribuzione per servizi	€ -	0	€ -	€ -	€ 77.028,00
fondo di dotazione (ammortizzato in 18 anni)				€ -	€ 2.078,69
					€ -
totale					79.106,69 €
ribasso di gara ipotizzato	0,00%				- €
totale con ribasso					79.106,69 €

4. L'ADESIONE DEL COMUNE DI PADERNO DUGNANO NELL'AZIENDA SPECIALCE CONSORTILE "COMUNI INSIEME"

4.1 Il valore della cooperazione

Come anticipato nelle parti introduttive della presente relazione, l'adesione del Comune di Paderno Dugnano all'Azienda non configura, in prima battuta, l'affidamento di alcun servizio ad oggi in gestione all'Ente, in linea con quanto previsto dalla Delibera della Giunta Comunale nr. 86 del 24/7/2025, avente ad oggetto le "Linee di indirizzo per l'adesione all'azienda speciale consortile "Comuni Insieme per lo sviluppo sociale". Il Comune di Paderno Dugnano alla luce

delle recenti disposizioni normative ed in particolare il già citato Decreto interministeriale del 24 giugno 2025 e delle interlocuzioni avviate con l'Azienda Speciale "Comuni Insieme" ed i comuni soci della stessa, ha previsto l'adesione del Comune all'Azienda Speciale Consortile inizialmente per i soli servizi indifferibili di ambito di seguito elencati:

- Ufficio Piano Sociale di Zona – attività di pianificazione e coordinamento Assemblea dei Sindaci integrata di Ambito Territoriale e Distretto
- Portale di Ambito e scheda sociale informatizzata
- Sportello UDOS
- Sportello per l'assistenza Familiare
- Accreditamento Unità d'Offerta e Gestori di prestazioni
- Interventi Home Care Premium
- Misure per la Non Autosufficienza
- Attività integrazione socio sanitaria (integrazione sociale Punti Unici di Accesso)
- Misure a favore della vita autonoma delle persone disabili
- Interventi Contrasto alla Povertà, inclusione e welfare di comunità
- Pronto Intervento Sociale e Sportello di supporto alla Residenza
- Centro Antiviolenza HARA
- Agenzia Sociale per l'Abitare (C.A.S.A.)
- Spazio Neutro
- Interventi Missione 5 - PNRR
- Fondo Unico Sostegno al Reddito (limitatamente alle risorse zonali)
- Spazio Immigrazione (limitatamente a mediazione linguisticoculturale, consulenza giuridica)
- Strutture Residenziali (limitatamente a collocamenti donne vittime di violenza)
- Progetti target giovani
- Ufficio Zonale per l'Amministrazione di Sostegno
- Servizio Civile Universale
- Housing Sociale

Il percorso di adesione parte da una lunga collaborazione con l'Azienda, sia per la gestione dei servizi zonali d'ambito, sia per quanto riguarda la conduzione del piano sociale di zona. Fino al 31 dicembre 2025, il rapporto di collaborazione è stato regolato con atti separati rispetto alla governance del piano di zona; rapporti che hanno regolato modalità operative e relazioni economiche tra le parti per i servizi sin dall'origine in capo all'Azienda per il suo ruolo di Ente capofila del Piano di Zona. Nello specifico, di norma con cadenza triennale, si sono approvati degli accordi che nel tempo hanno reso sempre più complessa l'attività di allineamento tra la conduzione dei servizi di ambito, la regolazione dei rapporti con i Comuni soci e gli aspetti economici, che hanno via via posto in carico al nostro Comune oneri aggiuntivi a "compensazione" dei mancati obblighi di reciprocità e solidarietà con gli altri Comuni soci.

Per questo motivo, a partire dal 2022, è stato affrontato, in tavoli di confronto tra Azienda e

Comune, il tema della necessità e dei vantaggi reciproci di un'adesione del Comune all'Azienda. Riflessione che – oltre alle ragioni di natura sostanziale – si è basata anche sull'evoluzione normativa che nel campo sociale, socio-assistenziale e socio-sanitario, come visto nella prima parte del documento, pongono sempre più l'accento sulla necessità e il *valore* della cooperazione a livello di ambito.

La definizione della gestione dei servizi d'ambito, in capo ab origine a Comuni Insieme, con un passaggio da un modello meramente regolativo a un modello partecipativo-solidaristico, permette di avere un unico interlocutore, attraverso l'unitarietà della struttura organizzativa, la complementarità dei ruoli e delle professionalità; l'integrazione dei processi orientati alla crescita di qualità, efficienza e razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nell'erogazione dei servizi in parola, oltre che meccanismi integrati di governance aziendale. Da una dinamica di tipo "parallelo", l'adesione consente – in un'ottica di medio-lungo periodo – di integrare la necessità della gestione dei servizi su base territoriale con una visione di sviluppo dell'Azienda che, con l'ingresso del Comune di Paderno Dugnano, può fare un ulteriore passo verso un modello integrato dei servizi in chiave socio-assistenziale e dei rapporti con ATS e ASST per quanto riguarda gli aspetti del socio-sanitario per utenti fragili (si pensi, in primo luogo ad anziani e persone con disabilità e all'obiettivo regionale dei Punti di Accesso Unici da prevedere anche nelle Case di Comunità)

Inoltre, la struttura dell'Azienda, nel tempo specializzata nella produzione di servizi sociali e nella progettazione di azioni di welfare generativo, consente di reclutare e sviluppare professionalità ad elevata specializzazione, figure capaci di contribuire alla qualità di servizio ad un costo reso sostenibile dalla condivisione del proprio lavoro a livello di rete. Senza tacere che la continuità di impiego garantita ai propri dipendenti incentiva gli investimenti professionali sul capitale umano, nella consapevolezza che la crescita di competenze tramite percorsi di sviluppo e formazione resta patrimonio di Comuni Insieme (e per ciò stesso dei suoi soci) sul lungo periodo e rappresenta per l'Azienda il consolidamento di uno dei principali asset di servizio.

L'adesione – sempre in un'ottica di medio tempo – può permettere al nostro Ente di fare valutazioni in ordine alla configurazione di alcuni servizi ad oggi gestiti in maniera diretta (es. progettualità affidò in relazione agli obiettivi LEPS; valutazione su servizi in appalto in scadenza nel triennio 2026-2028...), oltre che prefigurare sviluppi di collaborazione in ordine a obiettivi progettuali di welfare generativo (si pensi, per esempio, al tema dell'abitare, del contrasto all'esclusione sociale), che necessariamente presuppongono visioni integrate a livello di ambito e professionalità che il singolo Comune difficilmente potrebbe reperire sul mercato. Su quest'ultimo tema, l'Azienda Comuni Insieme oggi è infatti in grado di attivare le "leve" per il conseguimento di tale obiettivo, possedendo il know how e le professionalità idonee, in termini di:

- a) *integrazione multidisciplinare* dei contributi offerti dalle diverse professionalità coinvolte nell'organizzazione dei servizi e conseguente sviluppo di *approcci multidimensionali*;

- b) sviluppo di strategie finalizzate alla costante ricerca della qualità dei servizi, da coniugarsi con l'equilibrio economico e la sostenibilità;
- c) sviluppo di tecniche manageriali per l'analisi dei costi e l'ottimizzazione della spesa, tra le quali spiccano l'attitudine al lavoro per obiettivi e progetti, nonché l'utilizzo delle tecniche di gestione dei budget;
- d) 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;
- e) gestione diretta di servizi strategici per conto dei Comuni associati;
- f) ricerca di nuove fonti di finanziamento per la realizzazione dei servizi.

In generale, l'assenza di terzietà sostanziale insita nel rapporto con l'Azienda speciale consente di garantire meglio i risultati che si intendono raggiungere. Il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, la flessibilità rispetto agli inevitabili adattamenti dovuti a fattori esterni (quali mutamenti della normativa, adeguamenti tecnologici), sono alcuni elementi caratteristici della gestione di un processo attraverso un'Azienda pubblica che, come Comuni Insieme è strumentale per il conseguimento di interessi pubblici.

4.2 Governance del territorio e benefici per la collettività

L'ingresso del nostro Comune nell'Azienda, oltre ad essere un passo "naturale" dopo anni di collaborazione, rappresenta – per il posizionamento che il noster Ente incarna a livello di ambito - contestualmente la possibilità che la stessa cooperazione comunque garantita in questi 15 anni, assuma un valore propulsivo in ordine ad aspetti di carattere organizzativo e istituzionale della stessa Azienda. Si cita, in questo luogo, il lavoro condotto nel 2025 che, grazie alla presenza del nostro Ente, ha portato alla revisione dello Statuto aziendale, in una chiave migliorativa ed evolutiva, in chiave di semplificazione, rappresentanza e trasparenza. L'ingresso in Azienda, in altre parole, può consentire al nostro Ente di essere parte attiva e propositiva dei processi di evoluzione della governance aziendale, e non come negli ultimi anni, soggetti a cui viene dato un servizio senza possibilità di promuovere eventuali cambiamenti nella struttura di governance e nella bilancia dei costi.

Ciò rappresenta, inoltre, la condizione strutturale di funzionamento dei servizi zonali che assicurano un *valore aggiunto* che non può essere tradotto *esclusivamente* in termini economici e non può trovare un confronto diretto sul mercato perché è difficilmente immaginabile la presenza di un operatore alternativo a Comuni Insieme in grado di fornire, al di fuori di un quadro istituzionale di cooperazione, il medesimo sistema integrato di servizi, la cui forza si rintraccia nella capillarità della distribuzione territoriale e, nel sistema di *governance* pubblica.

L'opzione dell'ingresso nell'Azienda speciale dev'essere anche considerata alla luce degli obiettivi di universalità e socialità in ordine alle ricadute in termini di benefici per la collettività.

In proposito, il ruolo di Comuni Insieme nella gestione dei servizi di ambito è strategicamente orientato alla costruzione di una rete di alleanze e collaborazioni con gli altri attori e soggetti

operanti direttamente e indirettamente nel campo sociale, socio-assistenziale e socio-sanitario, oltre che con i partners istituzionali che sottoscrivono l'accordo di programma del piano sociale di zona: coniugare le competenze e i saperi dei diversi attori pubblici (Comuni, Regione, Città Metropolitana, ATS, ASST, ...), del terzo settore e degli attori non convenzionali (banche, altre partecipate dei Comuni, Fondazioni, ecc.) è elemento essenziale per la ricomposizione dell'offerta a 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 della creazione di alleanze, di connessioni e, in ultima analisi, di regista degli interventi. E in tal senso, è comunque non discutibile il fatto che in questi anni *Comuni Insieme* è di fatto un attore fondamentale della governance dei servizi del territorio.

Comuni Insieme, quale – fra l'altro – ente capofila del Piano sociale di zona, rappresenta l'organo amministrativo e tecnico della programmazione strategica, che trova la sua sede decisionale nella assemblea dei soci. A questo riguardo, la possibilità di potere incidere sui meccanismi regolativi dell'Azienda consentirà al nostro Comune di favorire vantaggi in termini di coinvolgimento, diretti e indiretti, della nostra comunità, oltre a consentire di far coincidere pienamente la compagine societaria dell'Azienda con il perimetro dell'Ambito Territoriale Sociale.

IL DIRETTORE DI SETTORE

Biagio Bruccoleri

(Il documento è firmato digitalmente ai sensi del D.Lgs. 82/2005 e s.m.i.)