

ASP Solidarietà - Mons. D. Cadore

Azienda Pubblica di Servizi alla Persona

Azzano Decimo - Pordenone

PROGETTO DI RIDEFINIZIONE DELLA FORMA ISTITUZIONALE PER LA GESTIONE DEI SERVIZI AZIENDALI

SOMMARIO:

1. CONTESTO E RAGIONI DEL PROGETTO DI CAMBIAMENTO	2
1.1. STATO DI FATTO E FATTORI DI CRISI DELLA SITUAZIONE IN ESSERE	2
1.2. IMPOSTAZIONE STRATEGICA DEL CAMBIAMENTO	3
1.3 CONSIDERAZIONI DI SINTESI	10
2. LE SCELTE DI ASSETTO ISTITUZIONALE.....	10
2.1 LE SCELTE STATUTARIE	10
2.2LE RELAZIONI CONTRATTUALI.....	12
2.3 LE RELAZIONI DI GOVERNO.....	12
2.4 CONSIDERAZIONI DI SINTESI	13
3. IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO	13
3.1. IL PORTAFOGLIO SERVIZI	13
3.2. IL MERCATO POTENZIALE DI RIFERIMENTO	14
3.3 I PREZZI E GLI OBIETTIVI DI VENDITA	16
3.4 IL PIANO DI INVESTIMENTO	17
3.5 LA COPERTURA FINANZIARIA.....	18
3.6 IL CALCOLO DEGLI AMMORTAMENTI	19
3.7. IL COSTO DEL LAVORO.....	20
3.8 IL CONTO ECONOMICO TRIENNALE.....	21
3.9 L'AUTOFINANZIAMENTO	22
3.10 RECEPIMENTO DEI RISULTATI NEI PROSPETTI CONTABILI ASP.....	22
3.11 GESTIONE DEL CAMBIAMENTO	23

1. CONTESTO E RAGIONI DEL PROGETTO DI CAMBIAMENTO

1.1. STATO DI FATTO E FATTORI DI CRISI DELLA SITUAZIONE IN ESSERE

L'ASP Solidarietà di Azzano Decimo, nata nel 1996 per iniziativa di alcuni Comuni e della Banca di Credito Cooperativo Pordenonese è attiva dal 2004 con una struttura di 84 posti letto cui si sono aggiunti, nel 2006 altri 28 posti letto dedicati a Residenza Sanitaria Assistenziale, in convenzione con la locale Azienda sanitaria.

L'Azienda, ordinata in veste di Azienda Pubblica di Servizi alla Persona, ha raggiunto dimensioni economiche e di servizio interessanti, come documentato nei documenti di programmazione e nei rendiconti, ai quali si rinvia.

Tali dimensioni appaiono suscettibili di ulteriore espansione, anche in relazione alle tendenze evolutive del settore nel suo insieme. Esse prefigurano un'espansione della domanda in relazione all'aumento della vita media e della rilevanza delle patologie croniche.

Interessanti sviluppi possono prefigurarsi anche nel settore dell'assistenza domiciliare.

Al tempo stesso la domanda di servizi tende a divenire più esigente, ponendo requisiti di personalizzazione e qualità sempre più stringenti, da accoppiare all'efficienza economica della gestione.

Questi elementi pongono per l'ASP l'esigenza di affrontare il tema dell'acquisizione e del mantenimento di un *know how* organizzativo proprio, attraverso il quale rafforzare la propria progettualità imprenditoriale pubblica. Diversamente nel tempo e proprio alla luce delle tendenze richiamate il ruolo e la legittimazione della ASP rischiano di erodersi rapidamente.

Il fondamentale fattore di crisi della situazione in essere è infatti proprio quello della capacità organizzativa, nel senso che l'ASP non dispone di personale proprio (eccezion fatta per il Direttore) e dipende, per la totalità dei servizi, da contratti di appalto.

Al momento quindi la forma istituzionale adottata per la gestione dei servizi è la forma contrattuale.

Può essere utile posizionare la situazione attuale in rapporto agli *ideal* tipi alternativi astrattamente possibili, così come concettualizzati dalla letteratura specializzata¹ e compendiate nel seguente prospetto.

Formule istituzionali	Punti di forza	Punti critici
Diretta tradizionale (modello burocratico)		<ul style="list-style-type: none">• Non adatta alla gestione dei servizi• Rigidità eccessiva• Costi organizzativi elevati
Imprenditoriale (impresa pubblica)	Flessibilità organizzativa (Relativa) Autonomia gestionale	<ul style="list-style-type: none">• Delicatezza del rapporto ASP – gestore controllato• Tensione all'efficienza
Contrattuale	Potenzialità di efficienza Valida per prestazioni "modellizzabili"	<ul style="list-style-type: none">• Definizione dei contenuti contrattuali• Difficoltà a gestire la flessibilità• Delicatezza controllo e valutazione

¹ Cfr. Reborà G. – Meneguzzo M. Strategia delle amministrazioni pubbliche, UTET, Torino, 1990 e Garlatti A., Scelte gestionali per i servizi pubblici locali, CEDAM, Padova 2005.

Volontarista (ricorso al volontariato)	Formula sussidiaria ed economica	<ul style="list-style-type: none"> • Difficoltà a contemperare autonomia dei gestori con continuità, sicurezza e controllabilità dei servizi
---	----------------------------------	---

Esso indica che la formula contrattuale ha un buon potenziale di efficienza se riguarda servizi “modellizzabili”, costituiti cioè da prestazioni passibili di essere progettate e definite a priori e in maniera stabile.

Quando il servizio diventa complesso e soggetto quindi a variazioni significative in relazione alle esigenze di personalizzazione la logica contrattuale diventa di difficile gestione, fonte di conflittualità con i fornitori e, in ultima analisi, di deterioramento del rapporto qualità – prezzo.

Il problema della gestione contrattuale è particolarmente accentuato in situazioni come l’Italia, dove la disciplina dei contratti è particolarmente rigida e formale.

Nel caso di specie, si aggiungono, come meglio illustrato in seguito, due ulteriori elementi di criticità: a) oneri per il costo del lavoro comparativamente poco convenienti e b) la difficile fidelizzazione del personale messo a disposizione dai fornitori, che rende difficoltosa la realizzazione di apprendimento organizzativo.

Le alternative alla formula contrattuale sono costituite da:

- gestione diretta tradizionale;
- ricorso all’impresa pubblica strumentale (formula imprenditoriale);
- formula volontarista.

Quest’ultima implica l’affidamento e la cura degli interessi pubblici a istituti del volontariato, con un ruolo molto molto indiretto da parte dell’operatore pubblico: ciò contrasta tuttavia con la scelta di assumere un ruolo diretto e attivo nella gestione dei servizi.

La vera alternativa è quindi tra il ricorso alla gestione diretta tradizionale e il ricorso a impresa strumentale.

La gestione diretta è disciplinata da un corpo normativo tipico di pubblica amministrazione, basato, da un lato, sulla formalizzazione impersonale degli atti e dei procedimenti, e, dall’altro, su di un’impostazione organizzativa di carattere gerarchico e rigido, che mal si presta ad intercettare le esigenze di flessibilità e orientamento alla persona tipico dei servizi di cui si tratta. Del resto anche nella disciplina degli enti locali la gestione diretta è oramai considerata come residuale rispetto ad altre, maggiormente specializzate.

Ne deriva che l’indicazione di fondo è quello del ricorso ad una gestione imprenditoriale *in house*, che permetta di avere minori costi e minori rigidità rispetto alla gestione diretta e, sia pure per altri motivi, rispetto al modello contrattuale. Questa formula attraverso il controllo analogo consente inoltre di poter intervenire sulla gestione in modo da orientarla senza schemi troppo rigidi.

1.2. IMPOSTAZIONE STRATEGICA DEL CAMBIAMENTO

Nell’ambito della opzione di fondo di abbandonare la formula contrattuale pura per transitare verso una formula di tipo imprenditoriale (anche non necessariamente pura, ossia con porzioni di attività comunque terziarizzabili, anche a favore del volontariato) l’impostazione strategica richiede di assumere decisioni ad almeno tre livelli:

- Forma giuridica del gestore
- Logica specifica dell’intervento pubblico

- Logica di proiezione **interistituzionale**

Forma giuridica

La normativa sulle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona discende dall'approvazione della Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". In particolare l'art. 10 prevedeva che il Governo fosse delegato ad emanare un decreto recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) di cui alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- definire l'inserimento delle IPAB che operano in campo socio-assistenziale nella programmazione regionale del sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui all'articolo 22, prevedendo anche modalità per la partecipazione alla programmazione, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, lettera b);*
- prevedere, nell'ambito del riordino della disciplina, la trasformazione della forma giuridica delle IPAB al fine di garantire l'obiettivo di un'efficace ed efficiente gestione, assicurando autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibile con il mantenimento della personalità giuridica pubblica;*
- prevedere l'applicazione ai soggetti di cui alla lettera b):*
 - di un regime giuridico del personale di tipo privatistico e di forme contrattuali coerenti con la loro autonomia;*
 - di forme di controllo relative all'approvazione degli statuti, dei bilanci annuali e pluriennali, delle spese di gestione del patrimonio in materia di investimenti, delle alienazioni, cessioni e permuta, nonché di forme di verifica dei risultati di gestione, coerenti con la loro autonomia;*
- prevedere la possibilità della trasformazione delle IPAB in associazioni o in fondazioni di diritto privato fermo restando il rispetto dei vincoli posti dalle tavole di fondazione e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regola la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali;*
- prevedere che le IPAB che svolgono esclusivamente attività di amministrazione del proprio patrimonio adeguino gli statuti, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, nel rispetto delle tavole di fondazione, a principi di efficienza, efficacia e trasparenza ai fini del potenziamento dei servizi; prevedere che negli statuti siano inseriti appositi strumenti di verifica della attività di amministrazione dei patrimoni;*
- prevedere linee di indirizzo e criteri che incentivino l'accorpamento e la fusione delle IPAB ai fini della loro riorganizzazione secondo gli indirizzi di cui alle lettere b) e c);*
- prevedere la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni garantendo comunque la finalizzazione degli stessi allo sviluppo e al potenziamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali;*
- prevedere la possibilità di scioglimento delle IPAB nei casi in cui, a seguito di verifica da parte delle regioni o degli enti locali, risultino essere inattive nel campo sociale da almeno due anni ovvero risultino esaurite le finalità previste nelle tavole di fondazione o negli statuti; salvaguardare, nel caso di scioglimento delle IPAB, l'effettiva destinazione dei patrimoni alle stesse appartenenti, nel rispetto degli interessi originari e delle tavole di fondazione o, in mancanza di disposizioni specifiche nelle stesse, a favore, prioritariamente, di altre IPAB del territorio o dei comuni territorialmente competenti, allo scopo di promuovere e potenziare il sistema integrato di interventi e servizi sociali;*
- esclusione di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

Il Governo nazionale ha poi approvato il decreto attuativo, ovvero del Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207 "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328" di cui si ricorda l'art. 6 comma 3 "*In particolare, l'azienda pubblica di servizi alla persona può costituire società od istituire fondazioni di diritto privato al fine di svolgere attività strumentali a quelle istituzionali nonché di provvedere alla gestione ed alla manutenzione del proprio patrimonio.*"

Durante il periodo in cui si stava dando esecuzione al Decreto, il Parlamento ha approvato la riforma del titolo V della Costituzione, passando la competenza di quanto sopra alle Regioni.

La Regione FVG ha pertanto adottato la Legge regionale 11 dicembre 2003, n. 19 Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza nella Regione Friuli Venezia Giulia.

La norma regionale ricalca pedissequamente la normativa governativa, innovando alcune fattispecie (per il personale era prevista la costituzione di un nuovo CCNL di comparto, mentre la norma regionale ha attribuito l'applicazione del CCNL autonomie locali e regioni, estendendo poi anche l'applicazione al CCNL sanità pubblica o altri pubblici compatibili, la norma nazionale prevedeva la contabilità delle aziende sanitarie per le ASP mentre la regione FVG ha optato per la finanziaria degli enti locali).

Resta invece invariata la previsione dell'art. 6 comma 3 della L.328, riproposto nella Legge Regionale all'art. 3 comma 3, con leggermente il testo:

*In particolare, le aziende possono realizzare fra di esse, nonché con enti locali e altri enti pubblici e privati, **le forme di collaborazione previste dalla legislazione statale e regionale in materia di ordinamento degli enti locali**, anche allo scopo di associare uno o più servizi dalle stesse gestiti. **Le aziende possono, altresì, partecipare o costituire società**, nonché istituire fondazioni di diritto privato **al fine di svolgere attività strumentali** al conseguimento dei fini istituzionali, nonché di provvedere alla gestione e alla manutenzione del proprio patrimonio.*

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, D. Lgs. 50/2016 sostanzialmente recepisce la nuova disciplina in materia di “*in house providing*” dettata dalle Direttive UE nn. 23, 24 e 25 del 2014 in materia di concessioni e appalti dei settori ordinari e speciali.

Due sono i principi fondamentali del diritto europeo in materia di appalti: uno è il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, nel senso della libertà per i soggetti pubblici di organizzare (autorganizzazione) come meglio ritengono le prestazioni dei servizi di proprio interesse; attraverso l'autoproduzione, la cooperazione e l'esternalizzazione; l'altro è il principio di tutela della concorrenza, che ha come finalità la piena apertura dei mercati.

Il nuovo Codice introduce diverse novità anche in tema di affidamenti diretti.

In particolare, l'art. 5 del decreto, recependo i presupposti elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamenti diretti e i principi contenuti nelle citate Direttive, prevede che le concessioni o gli appalti pubblici, 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 rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici quando sono soddisfatte tutte (contemporaneamente) le seguenti condizioni:

1. un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi: ai sensi del comma 2 dell'art. 5 sussiste “controllo analogo” qualora l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sulla persona giuridica affidataria “in house” un'influenza determinante, sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative.

Il “controllo analogo” può essere anche esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione aggiudicatrice, a sua volta controllata da quest'ultima (il c.d. “controllo analogo indiretto”).

Al comma 5 dell'art. 5 in parola, viene normato il concetto di “controllo congiunto”, che, si ha in presenza di tutte le seguenti condizioni:

- a. gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b. tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;

- c. la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti;
2. oltre l'80% dell'attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da un ente aggiudicatore, nonché da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice; ai sensi del comma 7, per determinare tale percentuale, deve essere fatto riferimento, di norma, al fatturato totale medio per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione;
3. nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

L'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici stabilisce che, per gli affidamenti che la stazione appaltante stabilisce di procedere "in house", ovvero quelli delle società che non rispettino tutte le caratteristiche dell'art. 5 del D.Lgs. 50/2016 3 ed avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti dovranno effettuare preventivamente una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata del soggetto "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione. Inoltre, nelle motivazioni del provvedimento di affidamento dovrà essere dato conto:

- delle ragioni del mancato ricorso al mercato;
- dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

L'art. 192 non impone però l'effettuazione di alcuna gara, neppure informale, fra operatori del mercato, quindi la valutazione della congruità delle offerte dei soggetti *in house* prevista dal nuovo codice dei contratti pubblici non può essere confusa con una sorta di gara, alla quale l'ente affidante dovrebbe invitare le imprese del settore, fra le quali il gestore uscente del servizio (Cfr. ad es. T.A.R. Milano sez. IV 22 marzo 2017 n. 694).

L'art. 192 prevede anche l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house". Al riguardo il Consiglio di Stato, in sede di commissione speciale (cfr. parere 1 febbraio 2017 n. 282), in tema di linee guida per l'iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house, ha evidenziato come la domanda di iscrizione nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori non costituisca un atto di iniziativa procedimentale diretto ad assegnare all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore un «titolo» abilitativo necessario per procedere ad affidamenti diretti. Essa ha, piuttosto, una duplice rilevanza: da un lato, consente di procedere all'affidamento senza gara, rendendo operativa in termini di attualità concreta, senza bisogno di ulteriore attività di indagine preventiva, la legittimazione astratta riconosciuta dal legislatore; dall'altro, detta domanda innesca una fase di controllo dell'ANAC tesa a verificare la sussistenza dei presupposti soggettivi ai quali la normativa, comunitaria e nazionale, subordina la sottrazione alle regole della competizione e del mercato.

Infine, tutti gli atti afferenti agli affidamenti diretti dovranno essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet istituzionale, in conformità alle disposizioni del D. Lgs. 33/2013.

Per quanto attiene alla scelta sulla forma giuridica del soggetto strumentale le alternative previste dalla norma per le ASP diventano quindi:

- a) le fondazioni, anche in partecipazione;

- b) le società
- c) le aziende speciali di cui all'art. 114 del D.Lgs. 267/2000 in quanto le ASP possono essere ricomprese per estensione di cui all'art. 6 comma 3 della L.328/2000 stabilita all'art. 3 comma 3 della Legge Regionale n. 19/2003. Queste ultime, tuttavia, hanno un'operatività interna molto simile a quella di una pubblica amministrazione e, quindi, come già osservato, il ricorso alle medesime non presterebbe vantaggi operativi percepibili.

Con sentenza n. 2584/2018 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione viene ben definita l'incompatibilità tra fondazione ed affidamenti in house, in quanto le fondazioni sono tendenzialmente istituite per la gestione di un patrimonio, così come le ASP che nascono soprattutto per volontà del legislatore nazionale di voler tutelare il patrimonio donato alle IPAB dai fondatori, mantenendo, però, la pubblicità del soggetto che lo gestisce per le finalità perseguite che sono orientate a determinate categorie di servizi sociali di valenza pubblica e non gestite con logiche di mercato.

Pertanto ai fini della gestione dei servizi istituzionali dell'ASP Solidarietà nell'ambito, soprattutto quelli rivolti alla persona e non alla gestione del patrimonio, appare evidente che la costituzione di una fondazione cui cedere il patrimonio non porterebbe a far combaciare gli interessi dell'Amministrazione con il risultato ottenuto (verrebbe meno la ragione di esistenza stessa dell'ASP ovvero la gestione di servizi con contemporanea tutela del patrimonio donato dai Fondatori e quindi, a quel punto, sarebbe più sensato perseguire la semplice trasformazione dell'Azienda in Fondazione, ancorché tale strada non è prevista dall'attuale legislazione regionale. Un ASP priva di patrimonio non rispetta più i requisiti per essere costituita (rif. L.R. 19/2003).

Le Aziende speciali hanno invece avuto negli anni sia una profilazione legislativa contraddittoria e conseguente giurisprudenza che ha creato un coacervo normativo talmente intricato e contraddittorio che se ne sconsiglia l'approccio.

Di conseguenza, nel novero delle società che restano utilizzabili si distinguono:

- a) società di persone
- b) società di capitali
- c) società cooperative

Appare evidente anche in questo caso l'impossibilità di costituire o partecipare a società di persone in quanto l'ASP è un soggetto giuridico ed essendo espressamente previsto dall'art. 3 del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" che *"Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa"*.

Il novero delle società di capitali previste nel codice civile prevede:

- a) società per azioni (S.p.A);
- b) società in accomandita per azioni (S.a.p.a);
- c) società a responsabilità limitata (Srl);
- d) società a responsabilità limitata semplificata (Srls)

Le SpA e le Sapa sono istituite per associare una platea di soci ampia, il capitale sociale è espresso in azioni e sono previsti organi societari complessi.

Le Srls hanno uno schema societario ed uno statuto standard immodificabile e quindi non rispondente alle finalità di organismo strumentale per lo specifico settore ed attività.

Resta pertanto l'unica fattispecie compatibile con un affidamento in house a socio unico o con platea estendibile ad altre ASP presenti sul territorio.

Il Codice Civile norma le Srl dagli articoli 2462-2483 e prevede appunto una ridotta compagine societaria, dimensioni ridotte:

Le caratteristiche delle s.r.l. sono:

- a) il capitale sociale minimo è di 10.000 euro;
- b) il capitale sociale è diviso in quote;
- c) tutte le quote possono essere sottoscritte od acquisite successivamente da un unico socio (si parla in tal caso di società a responsabilità limitata unipersonale);
- d) le quote possono essere di importo diverso, ma non possono essere oggetto di sollecitazione all'investimento del pubblico risparmio;
- e) i titoli di debito emessi dalla società possono essere sottoscritti soltanto da investitori professionali.

In tema di organi sono previsti:

- l'assemblea, che delibera sull'organizzazione interna e le questioni più importanti della società;
- l'amministratore unico (art. 11 comma 2 TUSPP), il consiglio di amministrazione (3 o 5 membri, art. 11 comma 3 TUSPP), mentre la *governance* duale è pertanto esclusa. In tutti i casi esercita la funzione esecutiva e di gestione;
- il collegio sindacale, che ha funzioni di controllo.

Per le finalità gestionali e svolgimento delle attività strumentali finalizzate a raggiungere gli obiettivi istituzionali, per la dimensione e data la presenza, al momento di un unico socio, pare evidente che la forma giuridica Srl sia la più opportuna in questa fase.

Logica specifica dell'intervento pubblico sottostante

Si possono distinguere tre opzioni:

- **Logica interventistica:** caratterizzata da relazioni di indirizzo e governo tra ASP e gestore intense, flessibili e collaborative. In pratica ASP è allo stesso tempo soggetto economico dell'impresa e soggetto affidante (logica dell'*in house providing*). Si presume o ci coltiva la prospettiva di una completa autosufficienza gestionale dell'operatore pubblico sia dal punto di vista delle dimensioni del mercato controllabile, sia dal punto di vista delle competenze organizzative e gestionali.
- **Logica di partenariato:** caratterizzata dalla ricerca di apporti aggiuntivi di competenze e mezzi con altri soggetti, anche privati. In questi casi le relazioni tra ASP e gestore possono essere ancora improntate a collaborazione e flessibilità, ma devono rispettare il vincolo posto dagli interessi degli altri partner.
- **Logica di mercato:** caratterizzata dalla scelta dell'ente pubblico di spogliarsi delle proprie prerogative pubblicistiche, mettendosi sul mercato alla pari di qualsiasi altro soggetto.

Il Consiglio di Amministrazione si è già più volte espresso, già con l'approvazione del Documento Unico di Programmazione di mandato e più volte ribadito anche negli atti di convenzionamento per la gestione condivisa dei servizi con ASP Casa Lucia (nel quale alla condivisione della direzione generale è prevista la progressiva gestione degli altri servizi condivisibili), in maniera chiara, che ASP Solidarietà non può essere un ente svuotato delle proprie prerogative destinato ad essere operativo solamente per la gestione del patrimonio e limitando la programmazione dei servizi verso le attuali due aree di intervento: residenziale (con gestione in appalto) ed RSA in convenzione con l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria (per la gestione alberghiera).

Si prevede che l'ASP gestisca i servizi assumendo un concetto di gestione più ampio di quello definito come effettuazione di gare ed aggiudicazione di uno o più appalti e di successivo controllo pubblico su un servizio svolto da privati, profit o non profit, che sono economie terze rispetto all'Amministrazione. Il sistema d'appalto codificato dalla legge di settore ingessa la gestione e impedisce le innovazioni a causa dei vincoli contrattuali che si prevedono in gara ed irrigidiscono eccessivamente le risposte socio-sanitarie ai bisogni del territorio e dell'utenza. Si impedisce, di fatto, la flessibilità e l'evoluzione continua di un sistema, dovendo per forza rispettare un progetto di una gara per l'intera durata, fatte salve piccole modifiche. Si rinuncia alla possibilità di incidere direttamente nelle scelte, all'intervento diretto nella gestione e, in caso di necessità di modificare qualche aspetto, si può procedere solo se c'è accordo con l'erogatore dei servizi. Un tale modo di operare porta a mettere in dubbio anche l'esistenza stessa di un ente che, di fatto, non gestisce alcun servizio ma fa solo da cabina di regia.

Si evidenzia, quindi, una gestione schizofrenica: gli utenti hanno un rapporto contrattuale con l'ASP, peraltro mediato da Servizi Sociali territoriali e dal Servizio Sanitario Regionale, ma anziché prodigarsi nel soddisfare i bisogni assistenziali e residenziali degli utenti, si diventa meri "portavoce" delle eventuali lamentele rappresentate al soggetto terzo.

In un'ottica tale è quindi emersa l'incoerenza di prevedere l'esistenza di un Ente che svolge meramente compiti da stazione appaltante, peraltro esclusa di fatto da ogni attività programmatoria sociale territoriale in quanto appannaggio quasi esclusivo dei servizi sociali territoriali.

Il Consiglio di Amministrazione, ritiene quindi indispensabile che l'ASP:

- a) riacquisti un ruolo primario nella programmazione degli interventi territoriali, richiedendo l'applicazione ed il coinvolgimento nelle sedi previste dalla Legge Regionale n. 6/2006, non solo come soggetto destinatario di decisioni altrui ma di stimolo e proposta per la realizzazione di servizi territoriali da poter gestire in maniera integrata con le altre componenti pubbliche ma, soprattutto, col terzo settore;
- b) avere il controllo diretto e la programmazione dei servizi erogati ovvero costituire una organizzazione che garantisca l'internalizzazione e la gestione diretta dei servizi del core business, che si concretizza con lo stabilire direttamente gli obiettivi da perseguire, gli standard prestazionali da erogare, il diretto coordinamento dei servizi, lasciando al mercato i soli servizi standardizzabili (utenze, forniture beni di consumo e servizi non diretti alla persona, manutenzioni) ed acquisendo direttamente (tramite assunzioni) o indirettamente (partecipazione in società *in house* o collaborazione con altri enti) il personale per svolgere le attività istituzionali.

Sostanzialmente si vuole avvicinare l'utenza all'ASP senza avere intermediari se non per lo stretto necessario. Ne deriva che la logica dell'intervento pubblico sottostante il cambiamento prefigurato in questo rapporto è chiaramente una logica di tipo interventista, che punta all'autosufficienza organizzativa del gestore pubblico in riferimento ai servizi.

Logica interistituzionale

La logica interistituzionale fa riferimento alle diverse impostazioni con cui gli enti possono proiettare la propria azione nei confronti di altri istituti. Si possono in questo senso distinguere:

- **Logica di sistema pubblico:** le proiezioni di rapporto si realizzano con altri istituti pubblici (nel caso specifico altre ASP e/o altri comuni)
- **Logica mista:** prevede partner sia pubblici che privati

- **Logica di mercato**, in cui l'unico criterio di attrazione di collaborazioni è quella del ritorno economico dell'investimento.

La scelta dell'Amministrazione è quella della srl totalmente controllata, in logica di tipo interventista, e di collegamento interistituzionale di sistema pubblico, che prefigura l'eventuale ampliamento della compagine sociale ad altre ASP territorialmente prospicienti, aumentando così le dimensioni economiche della gestione e, quindi, la possibilità di arricchire il portafoglio servizi ma, soprattutto, ottenere economie di scala gestionali che micro realtà non sono in grado di ottenere.

1.3 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

L'Azienda sorge per gestire una struttura residenziale per anziani non autosufficienti. Storicamente si è preferito affidare la gestione del servizio a terzi, intervenendo episodicamente nelle scelte di come questi servizi dovevano essere sviluppati ed erogati.

Il punto principale era pertanto il risparmio economico, finalizzato a calmierare le rette, senza dover entrare in dinamiche di "responsabilizzazione" aziendale sui processi di erogazione dei servizi, limitandosi a gestire le gare e vigilare sulla correttezza ed il rispetto del contratto pubblico relativo.

Ora l'evoluzione concettuale della gestione dei servizi per gli anziani porta l'Azienda verso un'ottica opposta, l'ASP oggi vuole e chiede di decidere e programmare le attività per aprirsi al territorio come centro di servizi, da proporre alle altre amministrazioni perché qualitativamente migliori ed economicamente sostenibili.

L'apertura all'esterno presuppone che chi ha la responsabilità dell'ente gestore possa esercitare il potere diretto su coordinatori e sugli operatori e realizzi acquisti di materiali di consumo agendo per migliorare costantemente il servizio e non per massimizzare i margini e ridurre al minimo gli investimenti: il criterio guida dell'azione è il miglioramento continuo della qualità della vita delle persone accolte.

Ne consegue il passaggio epocale da ente gestore di un patrimonio a ente vero e diretto gestore dei servizi che sono previsti dalla norma e dallo statuto come attività istituzionali *core*.

2. LE SCELTE DI ASSETTO ISTITUZIONALE

2.1 LE SCELTE STATUTARIE

La predisposizione dello Statuto nasce dalle linee guida, predisposte dall'ANCI per gli Enti Locali che intendano costituire società, con alcune peculiarità.

Innanzitutto lo statuto nasce per una società unipersonale, prevedendo però fin da subito l'opzione futura per l'inserimento di nuovi soci e, conseguentemente, ne regola gli organi ed ogni aspetto nelle due ipotesi.

L'oggetto sociale rinvia alla Legge Regionale n. 6/2006 ed allo statuto dell'ASP. È quindi subordinato allo svolgimento esclusivo di attività strumentali alle attività istituzionali dei servizi sociali territoriali nonché delle attività di servizio alla persona, anche di tipo commerciale ed imprenditoriale.

All'art. 11 sono stati previsti i seguenti organi della Società:

- a) l'Assemblea;

- b) l'Organo Amministrativo, costituito dall'Amministratore unico o dal Consiglio di Amministrazione;
- c) l'Organo di controllo, costituito dal Sindaco unico o dal Collegio sindacale.

È previsto un richiamo alle norme previste dal TUSPP affinché fin dalla costituzione sia chiara la volontà ed il rispetto della norma delle società *in house* ovvero che è fatto divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di Società e di corrispondere gettoni di presenza o premi di risultato o corrispondere trattamenti di fine mandato ai componenti degli organi sociali.

Anche in questo caso si distinguono le due macro casistiche derivanti dal socio unico o dalla collegialità della platea dei soci.

In questa fase si evidenziano le caratteristiche peculiari della gestione unipersonale, essendo per ora definibile come l'unica percorribile in sede di costituzione per motivi di opportunità.

All'Assemblea, ancorché organo monocratico in quanto composta dal rappresentante legale del socio unico, è prevista l'attribuzione dei compiti e funzioni attribuite dal codice civile all'organo collegiale.

- a) le modificazioni dello statuto;
- b) l'approvazione del bilancio, la capitalizzazione o distribuzione degli utili;
- c) le operazioni societarie che comportino rilevanti modifiche agli equilibri economico-finanziari, alle modalità di gestione operativa, alla dimensione attuale e prospettica dell'organismo societario, in particolare l'adozione dei provvedimenti previsti dal quarto comma dell'art. 2482-bis cod. civ.;
- ⊕ la scelta di avvalersi di un Direttore Generale e la nomina dello stesso;
- e) acquisizioni e dismissioni di partecipazioni societarie;
- f) gli indirizzi generali di gestione dei servizi alla Società affidati in house;
- g) acquisti e alienazioni di immobili, aziende e rami d'azienda, per un valore unitario stabilito dalla medesima Assemblea;
- h) lo svolgimento delle attività non destinate agli Enti partecipanti nonché gli indirizzi per le relative tariffe di fruizione dei servizi e dei beni.
- i) l'assunzione di finanziamenti di qualsiasi genere ed importo;
- j) lo scioglimento anticipato della Società, la nomina dei liquidatori e la determinazione dei criteri di svolgimento della liquidazione;

In caso di collegialità lo Statuto ne norma il funzionamento.

Devono essere precedute da una deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'ASP Solidarietà e, se presenti anche degli Enti partecipanti, adottata con le modalità di cui ai commi primo e secondo dell'art. 7 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, le decisioni dell'assemblea concernenti:

- a) costituzione di nuove Società;
- b) la decisione di compiere operazioni che comportano una sostanziale modificazione dell'oggetto sociale o una rilevante modificazione dei diritti dei soci;
- c) la trasformazione della Società;
- d) il trasferimento della sede sociale all'estero;
- e) la revoca dello stato di liquidazione.

L'organo amministrativo è individuato in un amministratore unico, fatta salva l'opzione concessa dalla norma, debitamente motivata, di prevedere un organo collegiale. Ad esso spettano tutti i compiti dell'ordinaria e straordinaria amministrazione non già attribuiti all'Assemblea.

In caso di collegialità lo Statuto ne norma il funzionamento e garantisce il rispetto di genere.

Discorso analogo per l'organo di controllo (Sindaco unico o Collegio dei sindaci). L'organo svolge anche le funzioni di revisore legale dei conti.

Lo statuto norma l'esercizio del controllo analogo stabilendo, in particolare che la Società opera secondo la modalità degli affidamenti *in house providing* e, pertanto, il socio unico detiene sulla stessa un controllo funzionale, gestionale e finanziario analogo a quello esercitato sui propri servizi. Per quanto attiene al controllo analogo si rinvia allo Statuto, in particolare per quanto concerne l'ampliamento della platea dei soci.

2.2 LE RELAZIONI CONTRATTUALI

La convenzione di affidamento dei servizi alla Società deriva essenzialmente dall'analisi dei rapporti d'appalto aggiudicati dall'istituzione dell'ASP e scaduti nel corso del 2018.

Dato atto che i progetti di aggiudicazione sono stati pressoché coerenti con la tipologia di utenza, la qualità dei servizi è garantibile per il prossimo futuro con i correttivi che si è ritenuto di attribuire in sede di redazione del contratto.

La durata di anni 3 dell'accordo, che discende dall'esigenza di flessibilità necessaria nella gestione consente, al tempo stesso, un orizzonte temporale coerente con contratti di noleggio a lungo termine di beni durevoli.

Continuativamente, ed almeno annualmente, il contratto sarà oggetto di rivisitazione per la redazione del budget dell'anno successivo. Il contratto prevede infatti uno schema generale suscettibile di essere modificato annualmente, in sede di budget, in funzione dei cambiamenti nella gestione aziendale.

I servizi identificati sono tutti quelli attualmente forniti all'utenza, seppure oggi la quantità di alcuni servizi sia computata in maniera differente. La nuova formulazione tiene conto delle esigenze prevedibili per il periodo di applicazione contrattuale.

La Società esercita le proprie funzioni in autonomia gestionale ma subordinando le proprie scelte al parere e alle decisioni del controllo analogo del Socio che verifica costantemente sia l'erogazione che l'evoluzione del rispetto dell'andamento delle spese.

A tal proposito, vengono individuati dei criteri di valutazione qualitativi degli outcome gestionali oggettivi (rispetto delle prescrizioni contrattuali, adeguatezza agli standard regionali, soddisfazione dell'utenza, soddisfazione ed analisi del clima aziendale).

Non sono previsti sistemi sanzionatori in capo alla società ma in capo agli organi esecutivi di vertice della stessa. In particolare gli eventuali danni sono oggetto di rimborso collettivo o individuale del personale societario che compia gli atti dannosi.

Anche il rapporto tra AU, controllo analogo e soci deve essere improntato su una fiducia professionale valutabile periodicamente in funzione delle analisi dei risultati contabili e puntuali effettuati dall'ASP, dalla Direzione dell'ASP e dall'Azienda Sanitaria per i servizi sanitari. Il non rispetto degli standard è oggetto di penalizzazione dei vertici societari, fino alla soppressione dell'incarico, senza penalizzazione per l'anticipato recesso, che vengono disposte direttamente dall'ASP e comunicate per il tramite dell'Assemblea dei Soci all'AU.

2.3 LE RELAZIONI DI GOVERNO

Lo Statuto societario prevede l'organizzazione del rapporto di "controllo analogo" che, nel caso di società unipersonale con ASP Solidarietà quale unico socio, vede coincidere il Presidente dell'ASP

con l'Assemblea dei Soci, in prima istanza, oltre che unico soggetto del Comitato di Controllo Analogo. In entrambi i casi, gli organi amministrativi della Società avranno un rapporto diretto con il soggetto politico che prescrive gli obiettivi sia dell'ASP che della Società, e che, pertanto, oltre che essere coerenti tra loro, non potranno che essere oggetto di una coincidenza esatta.

Lo statuto norma anche il Comitato in caso di pluralità di soci. Anche in questo caso, nel rispetto della norma e della giurisprudenza e dei pareri dell'Autorità anticorruzione a tema, si prevede la corretta impostazione per cui, ogni socio ha la possibilità di incidere direttamente sui rapporti convenzionali con la società e, pertanto, di gestire direttamente il controllo per i servizi erogati all'ASP.

Per quanto concerne la gestione complessiva societaria, le scelte del controllo analogo non rispondono alla quantità di quote societarie rappresentate, ma è previsto un voto per ogni socio.

Questa modalità prevede pertanto, che la maggioranza di capitale non esclude l'opinione dei soci di minoranza. In ogni caso il parere del socio, sui servizi dell'ASP non sono superabili dalla maggioranza degli altri soci.

2.4 CONSIDERAZIONI DI SINTESI

La coerenza della *vision* aziendale con l'operazione volta a costituire una società strumentale è rappresentata negli atti fondamentali della *newco* e dimostra la volontà del soggetto pubblico di garantire servizi di qualità a costi non eccedenti il normale andamento di mercato.

La stella polare resta pertanto la gestione diretta dei servizi e la norma prescritta sia da Statuto che nel rapporto instaurabile con la Società, sono volti a garantire l'espressione preventiva e consuntiva di pareri e decisioni vincolanti ed unilaterali nei confronti della Società che mantiene una propria autonomia gestionale, ma strettamente vincolata agli scopi istituzionali dei soci partecipanti.

3. IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

3.1. IL PORTAFOGLIO SERVIZI

L'ASP eroga servizi alla persona, principalmente destinati alla struttura residenziale che gestisce direttamente.

I servizi alla persona vengono erogati da operatori e presuppongono umanità e capacità professionali specifiche per la gestione assistenziale degli anziani fragili. Il tutto entro un quadro di comunione di intenti tra ASP titolare istituzionale dei servizi e società strumentale incaricata della gestione.

Area anziani

Servizio	Fattori critici di successo	Caratteristiche distintive	Indicatori/Obiettivi
Struttura residenziale	Domanda progressivamente crescente rispetto all'offerta di posti letto stabili	Servizi di qualità professionale Umanizzazione del servizio attraverso applicazione metodi formativi specifici Accessibilità economica	Retta lorda sostenibile dalle famiglie (<95,00€) Elevare standard qualitativi (infermieri h24/7, aumentare minutaggi assistenza)
Gestione strutture semiresidenziali diurne	L'esperienza nella gestione residenziale consente l'integrazione di servizi diurni, carenti sul territorio	Rivolti soprattutto a funzione di respiro stagionale per le famiglie	Mantenere rette proporzionate ai servizi erogati (<50,00€) Elevare standard qualitativi
Servizio trasporti	Attualmente i servizi di trasporto sono offerti da associazioni di volontariato o da vettori a pagamento, ad integrazione dei servizi residenziali e soprattutto per dare accesso a quelli semiresidenziali è necessario avere un servizio che garantisca continuità	Noleggio dei mezzi Utilizzo del personale in turno per il recupero e restituzione a domicilio degli utenti Implementazione di figure jolly	Attivare servizio trasporti alternativo, professionale e competitivo (maggior numero di trasporti consente maggior numero di utenti dei centri diurni e quindi compensazione del costo trasporto con minimizzazione dell'imputazione in retta dei costi di mantenimento dei servizi)
Servizi domiciliari	Con l'estensione dei soci e della platea di convenzioni con altre PA, "sfruttare" il personale jolly per attivare nuovi servizi correlati alle normali attività di cui si ha già esperienza	Garantire piena occupazione a tutti i dipendenti, non più solo Part-Time Sfruttare i mezzi a noleggio anche per queste attività	Attivare servizi in accordo coi servizi sociali comunali Garantire economie di scala e personale con mantenimento in servizio fino alla quiescenza

Gli standard di servizio sono dettagliati nella carta dei servizi

Convenzioni gestione alberghieri: RSA, Arma carabinieri, altre realtà

Servizio	Fattori critici di successo	Caratteristiche distintive	Indicatori anno 1	Indicatori anno 2	Indicatori anno 3
Servizi alberghieri RSA	L'esperienza nel settore residenziale consente di offrire servizi alberghieri soddisfacenti	Servizio pulizia e sanificazione locali Fornitura e trattamento sanificante biancheria piana Ristorazione	Mantenimento del servizio	Mantenimento del servizio	Mantenimento del servizio
Servizio fornitura pasti domiciliari	La cucina ha capacità per produrre 700 giornate alimentari giornaliere, ora ne produce 110 mediamente	La capacità di produrre pasti con linee diversificate (anziani, pazienti e adulti sani) può essere sfruttata per allargare l'attività parallela commerciale e garantire entrate che possono dare supporto al calmieramento delle tariffe degli altri servizi		Avvio delle convenzioni necessarie Consegna ai servizi domiciliari dei pasti	Pieno Regime

Servizio	Fattori critici di successo	Caratteristiche distintive	Indicatori anno 1	Indicatori anno 2	Indicatori anno 3
Servizio ristorazione per altri enti (mensa) o per altre strutture	Per sfruttare la produttività della cucina è possibile allargare la fornitura di pasti per servizi mensa o per altre strutture residenziali similari evitando duplicazione di investimenti per realizzazione di cucine professionali	La capacità di produzione pasti è molto più elevata del bisogno soddisfatto. Oltre al recupero degli investimenti è utile per aggiungere entrate per abbattere il complesso dei costi generali	Avvio del servizio	Ampliamento delle convenzioni	Pieno Regime
Servizio lavanderia	La lavanderia di prossima realizzazione è studiata per coprire un fabbisogno di 250 posti letto per cui, oltre alla struttura residenziale e all’RSA verrà utilizzata per ASP Casa Lucia	Convenzione già sottoscritta per la condivisione del servizio (no rischio mercato) Costi assolutamente più bassi dell’esternalizzazione grazie al finanziamento pubblico delle attrezzature	Avvio del servizio	Ampliamento delle convenzioni	Pieno Regime

3.2. IL MERCATO POTENZIALE DI RIFERIMENTO

Dal punto di vista strategico il fabbisogno di servizi alla persona è in costante aumento in quanto proporzionalmente dipendente dall’aumento progressivo dell’età media della popolazione e del corrispondente aumento delle patologie inabilitanti.

In questo contesto gli enti istituzionalmente preposti in prima istanza al soddisfacimento di quei bisogni sono recentemente i Comuni ed il Servizio Sanitario. Storicamente è abbastanza recente l’istituzione del servizio sanitario nazionale così come quello sociale comunale, ancor più recenti i due servizi sul territorio regionale che, per la specialità dell’Ente Regione sono erogati direttamente, con finanza regionale, e non nazionale come nelle regioni a statuto ordinario.

Dal punto di vista delle opportunità di copertura dei bisogni, quindi, è necessario che soggetti capaci e flessibili quali le ASP, si facciano parte attiva per intercettarli e soddisfarli, pur mantenendo l’equilibrio di bilancio.

Per tal motivo, a differenza dei Servizi regionali, declinati territorialmente dai Comuni e dalle Aziende per l’Assistenza Sanitaria, che reagiscono all’evoluzione della società piuttosto lentamente e nell’ambito di vincoli di spesa stringenti, condizionati da un insieme molto ampio di prestazioni da rendere, le ASP possono attivare servizi a copertura di spesa garantita (servizi domiciliari dai Comuni e dall’utenza, servizio trasporti compresi nelle rette dei servizi semiresidenziali, margini operativi sul costo del pasto somministrato ai domiciliari o nelle altre strutture, ripartizione degli ammortamenti per investimenti su una platea più ampia e così via) ottenendo economie di scala con gestione al costo e non con logiche di profitto.

Il principale target istituzionale resta pertanto l’anziano, ampliando la gamma di servizi per coprire trasversalmente tutte le tipologie di utenza, mettendo a sistema le competenze organizzativa per valorizzare in senso ampio le prerogative di assistenza dell’ASP.

3.3 I PREZZI E GLI OBIETTIVI DI VENDITA

La Società strumentale nasce per svolgere servizi istituzionali dell'ASP.

Pertanto all'ASP la *Newco* praticherà veri e propri prezzi, ma si realizzerà un trasferimento di costi, approvati a preventivo e consuntivo dagli organi di governo dell'ASP stessa.

Per quanto riguarda i costi da attribuire ai servizi offerti per altri enti, essi andranno proporzionati in base alle quantità complessive e direttamente attribuibili a ciascuno di essi.

Oltre ai costi diretti, per la definizione dei prezzi/costi unitari, si attribuirà anche quota parte dei costi generali della società, in funzione del fatturato complessivo.

Le attività da produrre, e quindi le quantità di vendita, corrispondono al contratto di servizio e sono modificabili annualmente in sede di redazione del budget societario per il socio unico o per i singoli soci. I contratti possono prevedere clausole di interruzione anticipata ma gli eventuali costi derivanti da tale evenienza (licenziamenti per personale non riassorbibile etc) restano a carico del socio che ha chiesto anzitempo la risoluzione.

Prodotto/Servizio	1° ANNO			2° ANNO			3° ANNO		
	Prezzo	Quantità	Ricavo	Prezzo	Quantità	Ricavo	Prezzo	Quantità	Ricavo
Tariffa servizio residenziale	67,00	30.660	2.053.880	67,00	30.660	2.053.175	67,00	30.660	2.054.080
Servizi alberghieri RSA	31,90	9.125	291.120	32,20	9.125	293.825	32,30	9.125	294.920
Pasti Carabinieri	5,00	1.200	6.000	5,00	1.200	6.000	5,00	1.200	6.000
	Tot. Ricavi 1° anno:		2.351.000	Tot. Ricavi 2° anno:		2.353.000	Tot. Ricavi 3° anno:		2.355.000

3.4 IL PIANO DI INVESTIMENTO

IMMOBILIZZAZIONI	COSTO AL NETTO DI IVA		
	1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO
Terreni			
Fabbricati			
Impianti			
Macchinari			
Attrezzature industriali e commerciali	4.000		1.000
Mobili e arredi			
Automezzi e altri mezzi di trasporto			
Macchine d'ufficio			
Computer	1.000		1.000
Altri beni			
A) TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	5.000		2.000
Costi di impianto	18.000		
Brevetti			
Software (Programmi informatici)	2.000		
Concessioni, licenze, marchi...			
Altro			
B) TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	18.000		
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (A + B)	22.500		2.000

Come è agevole notare gli investimenti necessari sono ridotti al minimo e la relativa copertura finanziaria (Cfr. par 3.5) è garantita da conferimento in denaro del socio e da anticipazioni del socio.

3.5 LA COPERTURA FINANZIARIA

INVESTIMENTI DA COPRIRE	1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (vedi tabella 5.1):	22.500		

FONTI DI FINANZIAMENTO PREVISTE	1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO
1) Conferimenti di danaro dell'imprenditore o dei soci:	22.500		
Informazioni sui conferimenti (ad es. % di conferimento dei soci, nel caso di società):			
2) Mutui o altri finanziamenti a medio/lungo termine:			
Condizioni del prestito (tasso, durata, altre informazioni):			
3) Scoperto di conto corrente:			
Condizioni del prestito (tasso, durata, altre informazioni):			
4) Altre forme di anticipazione o finanziamento:	30.000		
Condizioni del prestito (tasso, durata, altre informazioni): Prestito di liquidità finanziaria dall'ente socio da restituire annualmente con quota di € 2.000,00 e interesse all'ASP finanziatrice			

INFORMAZIONI SU EVENTUALI FORME DI AGEVOLAZIONE O CONTRIBUTO ATTIVABILI:

3.6 IL CALCOLO DEGLI AMMORTAMENTI

In conseguenza del limitato ammontare degli investimenti previsti, anche gli ammortamenti assumono valori molto modesti.

IMMOBILIZZAZIONI	VALORE INVESTIM. DA AMMORTIZZARE (somma degli investimenti anno per anno)			COEFFICIENTE % ANNUO MEDIO	AMMORTAMENTI ANNUI:		
	1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO		1° ANNO	2° ANNO	3° ANNO
Terreni							
Fabbricati							
Impianti							
Macchinari							
Attrezzature industriali e commerciali	5.000			10%	500	500	500
Mobili e arredi							
Automezzi e altri mezzi di trasporto							
Macchine d'ufficio							
Computer							
Altri beni							
TOTALE IMM. MATERIALI	5.000						
Costi di impianto	20.0000			10%	2.000	2.000	2.000
Brevetti							
Software (Programmi informatici)							
Concessioni, licenze, marchi...							
Altro							
TOTALE IMM. IMMATERIALI	20.000						
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI:	25.000			TOTALE AMMORTAMENTI:	2.500	2.500	2.500

3.7. IL COSTO DEL LAVORO

Nel prospetto seguente si illustra il dettaglio del costo del lavoro, articolato per numero di lavoratori, ruolo in azienda, tipo di contratto e periodo di impiego.

NUMERO DI LAVORATORI E RUOLO NELL'AZIENDA	TIPO DI CONTRATTO E PERIODO DI IMPIEGO (ad es. dipendente part time, collaboratore)	COSTO TOTALE 1° ANNO	COSTO TOTALE 2° ANNO	COSTO TOTALE 3° ANNO
1 Amministrativo per sede	1 FT	38.871,56	38.871,56	38.871,56
1 COORDINATORE STRUTTURA	TP INDET	61.761,65	61.761,65	61.761,65
30 OSS	PT e Full-Time indet	1.027.922,00	1.027.922,00	1.027.922,00
5 INFERMIERI	3 FT 3 PT	224.840,00	224.840,00	224.840,00
1 RGA	1 Infermiere coordinatore	35.991,61	35.991,61	35.991,61
2 fisioterapisti	2 PT	50.867,94	50.867,94	50.867,94
1 Psicologo	1 PT	3.910,50	3.910,50	3.910,50
2 educatori/animatori	2 PT	40.006,31	40.006,31	40.006,31
1 pedicure		4.513,48	4.513,48	4.513,48
7 Pulizia e sanificazione	7 PT	106.960,00	106.960,00	106.960,00
5 Ristorazione	1 cuoco Part-Time 2 aiuto cuochi PT 2 ausiliari cucina PT	94.996,99	94.996,99	94.996,99
4 Servizi Lavanderia	2 addetti Part-Time			
1 Servizio Guardaroba	1 addetti Part-Time	58.246,96	58.246,96	58.246,96
2 Servizio manutenzione ed autista	1 addetto FT 1 addetto PT	35.051,33	35.051,33	35.051,33
1 Servizio supporto amministrativo	1 dipendente PT	30.688,07	30.688,07	30.688,07
1 Servizio parrucchiera	1 dipendente PT	17.683,93	17.683,93	17.683,93
TOTALE COSTO DEL LAVORO (lordo contributi INPS e IRAP)		1.832.312,33	1.832.312,33	1.832.312,33

Si ipotizza di applicare il contratto nazionale Uneba, attualmente utilizzato dalla realtà societaria simile presente sul territorio pordenonese, in quanto il più affine, al momento, alla tipologia di servizi erogabili dalla *newco*.

Le figure indicate in tabella, dove non vi è evidenza del numero esatto tra PT e FT sarà oggetto di valutazione nel momento in cui si definiranno i piani di lavoro ed i turni coerenti con il budget annuale di inizio attività.

Di fatto, la programmazione in turni di differente lunghezza (turni da 8, 7, 5 ore la mattina ed il pomeriggio, o 9 ore la notte) presuppone una necessità di monti ore individuali mutevole ed è prematuro al momento, se non proponendo pedissequamente l'attuale configurazione proposta dalla cooperativa uscente, in questa sede non indicativa dell'approccio futuro.

Pertanto, i coordinatori dei servizi che definiranno le attività, proporranno poi un set che sarà oggetto delle selezioni per i profili orari ritenuti necessari. Si prevederà in quell'occasione l'esatta suddivisione tra dipendenti che possono essere assunti a tempo pieno e gli altri per differenza in modo da coprire i turni corti (part-time) o essere utilizzabili come jolly in caso di assenza temporanea per malattia o coperture su nuclei diversi o altro.

I costi del personale tengono conto dell'attuale configurazione dei servizi (convenzione pasti ed RSA inclusi)

3.8 IL CONTO ECONOMICO TRIENNALE

Di seguito si espone il conto economico su base triennale. I ricavi corrispondono a quanto in precedenza indicato così come il costo per il lavoro e gli ammortamenti.

Con riferimento alle spese per prestazioni di servizi, esse fanno riferimento alla gestione amministrativa del personale e la gestione delle paghe in outsourcing.

Le spese diverse di gestione fanno riferimento alla figura dell'Amministratore Unico.

VOCI	1°ANNO	2°ANNO	3°ANNO
Totale RICAVI [R]	2.351.000	2.353.000	2.355.000
Acquisti di materie prime, materiali di consumo ..	376.160	376.480	376.800
Acquisti di cancelleria o altri materiali d'ufficio	0	0	0
Spese per prestazioni di servizi	15.000	16.116	17.243
Costo del lavoro (tab. 3.7 al netto dell'IRAP)	1.762.500	1.762.500	1.762.500
Ammortamenti totali (tab. 3.6)	2.500	2.500	2.500
Acqua, gas riscaldamento	0	0	0
Energia elettrica	0	0	0
Spese telefoniche	0	0	0
Spese pubblicità	0	0	0
Canoni di locazione	0	0	0
Manutenzioni e riparazioni	0	0	0
Assicurazioni	50.000	50.000	50.000
Consulenze contabili (revisore), (commercialista)	10.000	10.000	10.000
Spese diverse di gestione (AU)	36.600	36.600	36.600
TOTALE COSTI [C]	2.252.760	2.254.196	2.255.643
REDDITO OPERATIVO [R-C]	€ 98.240	€ 98.804	€ 99.357
Interessi passivi su mutui			
Altri oneri finanziari		-285	-270
RISULTATO AL LORDO DELLE IMPOSTE	€ 98.240	€ 98.519	€ 99.087

ALTRE VOCI DA CONSIDERARE			
imposte d'esercizio (IRAP IRES IRPEF)	-98.007	-98.097	-98.255
contributi INPS (già ricompresi nel costo del lavoro)			

REDDITO NETTO	€ 233	€ 422	€ 832
----------------------	--------------	--------------	--------------

Si precisa che ricavi e costi esposti nel prospetto si riferiscono, in via prudenziale, ai servizi già attualmente gestiti. Sviluppi ulteriori del portafoglio, per quanto in precedenza enunciato, non potranno che migliorare il saldo economico complessivo.

3.9 L'AUTOFINANZIAMENTO

Poiché si tratta di servizi, almeno in fase iniziale, con dinamiche note, può forse bastare un'evidenziazione sintetica dell'autofinanziamento generato dalla gestione nei vari anni, calcolato come somma di utile più ammortamenti ed accantonamenti. Nello specifico si tratta di qualche migliaio di euro, ciò che tuttavia non dovrebbe costituire un problema dato che l'ASP committente può erogare anticipi in funzione delle esigenze della newco, fermo restando l'equilibrio economico e la compatibilità (storicamente accertata) tra proventi da rette ed uscite della gestione caratteristica.

3.10 RECEPIMENTO DEI RISULTATI NEI PROSPETTI CONTABILI ASP

Le analisi e simulazioni eseguite riguardano la realtà del costituendo gestore, che va quindi infine ricondotta all'economia della ASP, dovendosi identificare gli effetti sul bilancio della medesima, identificati secondo le classificazioni ufficiali.

Di seguito si propone un confronto differenziale (con – 2020 – o senza la società – 2019) sui conti ASP analizzando il trend storico con i costi del precedente appalto (che in caso di rinnovo dovrebbero tener conto degli aumenti contrattuali che il CCNL cooperative avrà nel 2020 di circa un ulteriore 6%, costi non compresi nei conteggi riportati di seguito):

Entrate	2017	2018	2019	2020
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	1.257.400,95	1.275.967,33	1.295.984,16	1.295.984,16
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	1.628.519,14	1.643.030,62	1.643.030,62	1.637.400,62
Tip. 100 - Vendita di beni e servizi ...	1.628.470,12	1.639.278,21	1.639.278,21	1.634.960,00
Tip. 300 - Interessi attivi	49,02	-	-	-
Tip. 500 - Rimborsi e altre entrate	-	3.752,41	3.752,41	2.440,00
Avanzo applicato per spesa corrente				
Totale entrate correnti	2.885.920,09	2.918.997,95	2.939.014,78	2.933.384,78

Spese	2017	2018	2019	2020	variazione
TITOLO 1 - Spese correnti	2.741.529,20	2.853.563,09	2.906.822,61	2.792.479,99	-114.342,62
Macroagg.2 - Imposte e tasse a carico dell'ente	19.829,78	17.073,34	17.900,00	17.900,00	0,00
Macroagg.3 - Acquisto di beni e servizi	2.697.768,90	2.763.775,45	2.816.955,24	2.703.356,70	- 113.598,54
Macroagg.7 - Interessi passivi	12.458,44	9.107,62	6.089,09	5.345,01	- 744,08
Macroagg.9 - Rimborsi e poste correttive delle entrate	0,00	29.435,68	29.435,68	29.435,68	0,00
Macroagg.10 - Altre spese correnti	11.472,08	9.580,05	36.442,60	36.442,60	0,00
TITOLO 4 - Rimborsi di prestiti	25.618,46	24.590,95	26.561,55	22.613,25	-3.948,30
Avanzo corrente	118.772,43	65.434,86	5.630,62	118.291,54	
TOTALE	2.917.396,89	2.198.997,95	3.601.290,72	2.939.014,78	

L'affidamento dei servizi alla *newco* consente un risparmio annuale, rispetto all'esercizio 2019, di circa 110.000 euro che corrisponde ad un margine sulla retta giornaliera attualmente applicata di € 3,60 che può essere quindi ridotta o, dato che comunque è la più bassa per strutture residenziali non autosufficienti della provincia, mantenuta allo stesso livello dell'esercizio in corso con un aumento dei servizi, in particolare:

1. Servizio infermieristico h24
2. Aumento minutaggio giornaliero per consentire alzata naturale

3.11 GESTIONE DEL CAMBIAMENTO

Il processo di realizzazione e gestione del cambiamento può essere così sintetizzato:

- Approvazione del CdA dell'idea progettuale, statuto e decisione per la costituzione newco
- Entro i successivi 15 giorni dall'approvazione costituzione della società presso il notaio
- Col deposito e la costituzione formale, pubblicazione contemporanea dell'avviso per selezione Amministratore unico, procedura da espletarsi entro 30 giorni dalla pubblicazione
- L'AU approverà tutti i regolamenti per selezione personale, gare con rispetto codice appalti, codice comportamento etc. etc.
- Il socio unico nominerà revisore dei conti
- Sottoscrizione del contratto di servizio
- Avvio procedura selettiva del personale
- Avvio procedure per selezione fornitori beni di consumo e servizi
- Avvio gestione servizi da gennaio 2020, comunicazione di chiusura dei rapporti pre-esistenti con i fornitori attualmente in regime di prorogatio.

In ogni fase vi sarà supervisione dell'Amministrazione sociale e del Direttore Generale dell'ASP, per quanto di rispettiva competenza.

Il Direttore Generale
F.to Fabrizio Scomparin

ALLEGATI:

- **Bozza Statuto sociale**
- **Convenzione di affidamento dei servizi**
- **Carta dei servizi**