

LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIALI: SE, COME, QUANDO

Gian Piero Colombo *

Nell'ultimo decennio la programmazione nei servizi sociali ha visto l'ingresso di nuove forme di gestione. Alcune ipotesi a confronto

Questo contributo ha l'intento di evidenziare i principali fattori che possono rendere auspicabile e vantaggiosa la scelta della gestione associata e nel contempo segnalare le maggiori criticità emergenti nei processi di programmazione locale, che possono costituire elementi a sfavore di tale opzione. Questi argomenti sono stati oggetto, nel corso degli anni più recenti, di numerosi studi e ricerche, grazie alle quali è stato possibile mettere bene a fuoco la centralità di questo tema nel percorso in atto di ridefinizione delle politiche di *welfare*¹. Oltre a far riferimento a questi studi, il presente articolo vuole essere anche un tentativo di rielaborazione della mia personale esperienza sul campo, maturata nell'ultimo decennio nei

Piani di zona di diversi Ambiti territoriali: Castellanza (VA), Rho e Legnano (MI).

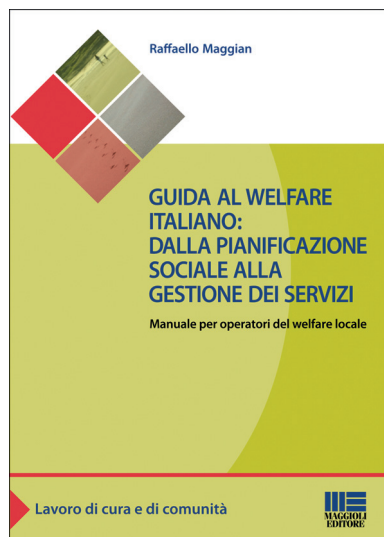
LA SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE

Tutte le analisi effettuate fino ad oggi hanno messo in luce che la scelta della forma di gestione rappresenta un passaggio chiave nella programmazione di zona, denso di significati non solo tecnici, ma anche e soprattutto politici; un passaggio in cui le valutazioni tecniche, pur essenziali, dovrebbero dipendere da una visione di insieme del sistema di *welfare* locale che si intende costruire. In altri termini, non si tratta di fare un'operazione di ingegneria organizzativa, bensì di sviluppare un proces-

so di riflessione politica di ampio respiro, tale da indurre una modifica complessiva delle relazioni tra gli enti locali (comuni), nonché tra questi e gli altri soggetti/attori sociali che operano sul territorio.

Lo scenario più ampio in cui si colloca tale scelta è caratterizzato, come noto, da forti spinte di cambiamento che, attraversando il nostro sistema di *welfare*, impongono di adottare scelte innovative nelle forme di gestione, scelte che consentano di incrementare l'integrazione non solo rispetto alla *programmazione* ma anche rispetto alla *produzione* dei servizi. Si moltiplicano sempre più gli inviti rivolti agli enti locali a sviluppare politiche associate, a "fare sistema", perché la situazione attuale di crisi non è affatto una fase di pas-

*] Assistente sociale, laureato in pedagogia, attualmente è responsabile dell'Area Servizi alla Persona del Comune di Canegrate (MI). Ha svolto per diversi anni il ruolo di responsabile dell'Ufficio di Piano (ex legge 328/2000) negli Ambiti territoriali di Legnano (MI) e Castellanza (VA). Ha lavorato dal 1998 al 2005 alle dipendenze dell'Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Milano n. 1 quale collaboratore professionale – Assistente sociale esperto – con funzioni di coordinamento. Collabora con l'Università Cattolica di Milano, presso la Facoltà di sociologia, in qualità di docente a contratto per il Laboratorio di Pianificazione Partecipata e Organizzazione dei Servizi Sociali (Corso di laurea specialistica in Scienze per le politiche sociali e del terzo settore) e per l'Insegnamento di Progettazione e Organizzazione di Interventi di Rete, nel Master Universitario di primo livello in "Persone disabili e Progetto di Vita – Il Lavoro Sociale con la Famiglia e le Istituzioni".



saggio ed è necessario fare un salto di qualità, ripensando l'impostazione complessiva delle modalità di intervento. Di fronte ai processi in corso (e alle molte incertezze sulle risorse) ritengo sia di vitale importanza, in regione Lombardia come pure a livello nazionale, dare nuovo impulso alle gestioni associate tra i comuni e dotarsi di strumenti che consentano di rivedere e sviluppare non soltanto le nuove progettualità ma anche le tradizionali modalità di erogazione dei servizi².

SE E PERCHÉ GESTIRE IN MANIERA ASSOCIATA

Le gestioni associate costituiscono un elemento di innovazione perché consentono di dare una forte integrazione ai servizi territoriali, soprattutto a quelli di elevata complessità che richiedono un apporto multidisciplinare e competenze specialistiche, introducendo elementi di risparmio e di crescita della professionalità degli operatori, raggiungibili solo attraverso una di-

mensione economica e territoriale molto ampia. Se non si è d'accordo su questo assunto, se si è convinti di avere già raggiunto l'eccellenza, se si pensa di non avere bisogno delle conoscenze/competenze degli altri soggetti/attori sociali, se si pensa in altri termini che "fare da soli è meglio", sarà allora molto difficile sviluppare dei ragionamenti in termini di "gestione associata". Ciò sarà decisamente più semplice se, al contrario, si pensa che la fase di difficoltà che stiamo attraversando renda necessarie e non più differibili scelte che, superando le logiche organizzative settoriali, riducano la frammentazione esistente e la duplicazione di interventi favorendo una presa in carico unitaria e semplificando l'informazione e le procedure di accesso ai servizi.

Se si è convinti che il ruolo degli enti, in particolare quello dei comuni, sia solamente quello di impiegare al meglio le risorse proprie, rispondendo ai bisogni finché c'è disponibilità di *budget*, sarà molto improbabile riuscire a collegare le risorse diverse che ciascuno degli enti

investe nel sociale e favorire l'azione integrata a livello locale. Questa operazione, invece, sarà resa più semplice se si adotta un approccio diverso volto a ricomporre il quadro delle risorse finanziarie, che ad oggi si presenta estremamente frammentato, sviluppando azioni che siano realmente in grado di mettere in rete le risorse detenute dai diversi enti/attori.

In quest'ottica, la scelta della gestione associata può mettere gli enti locali nelle migliori condizioni per integrare e armonizzare le proprie politiche di *welfare* a livello locale, per progettare in una logica sovra comunale, per migliorare e ottimizzare l'utilizzo delle risorse, per acquisire ulteriori finanziamenti, per condividere le competenze presenti nei singoli comuni, per assicurare l'erogazione di servizi di qualità anche nei comuni più piccoli.

Tutte le indicazioni normative attualmente vigenti sia a livello nazionale (legge 328/2000, legge 122/2010) che regionale spingono verso questa direzione. La regione Lombardia, nella l.r. 3/2008 e nelle Linee di indirizzo per la programmazione locale 2012-2014, afferma che "la programmazione dei PdZ deve assicurare una idonea integrazione gestionale, promossa nel territorio, attraverso azioni mirate a garantire la gestione unitaria delle funzioni sociali almeno a livello distrettuale, mediante il ricorso alle diverse modalità gestionali previste dalla normativa vigente"³. Pertanto, oltre a quelli sopra accennati, c'è un "motivo" fondamentale per cui è ragionevole la scelta di cui stiamo parlando: se si vuole ottemperare alle indicazioni normative, non si può che operare in direzione della gestione associata dei servizi!

| | CONVENZIONE / ACCORDO DI PROGRAMMA | CONSORZIO / AZIENDA SPECIALE |
|---------------------------|--|--|
| ELEMENTI SALIENTI | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestione associata basata sulla delega al comune capofila, senza creazione di un ente strumentale autonomo ➤ Possibilità di autonomi capitoli di Bilancio nell'ambito del comune capofila ➤ Gestione diretta dei contratti su tutti i comuni da parte del comune capofila ➤ Organo di governo "politico" costituito da rappresentanti di tutti i comuni (Assessori) che decide a maggioranza ➤ Possibilità di prevedere Uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ente strumentale dotato di completa autonomia giuridica e finanziaria ➤ Gli Enti locali conferiscono il capitale di dotazione, determinano finalità e indirizzi, approvano gli atti fondamentali, esercitano la vigilanza, verificano i risultati della gestione, provvedono alla copertura degli eventuali costi sociali ➤ Assemblea e CDA dotati di pieni poteri nell'ambito delle materie affidate all'azienda consortile ➤ Funzionamento disciplinato dal proprio statuto e dai propri regolamenti ➤ Obbligo del pareggio di bilancio |
| PUNTI DI FORZA | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Possibilità di svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi ➤ "Leggerezza" della struttura organizzativa ➤ Parametri e criteri omogenei per l'accesso ai servizi ➤ Maggiori possibilità di conoscenza e scambio tra gli enti ➤ Modalità di lavoro maggiormente condivise ➤ Miglioramento dell'efficacia nella rilevazione dei bisogni e nella progettazione ➤ Creazione di servizi specialistici difficilmente attivabili dai singoli comuni | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Effetti positivi sul bilancio del comune capofila (trasferimento di costi all'Azienda) ➤ Flessibilità organizzativa e gestionale; snellimento delle procedure e della gestione contabile ➤ Flessibilità di regole di partecipazione degli Enti Locali, stabilite in base a criteri misti (peso demografico, conferimenti di servizi e/o di capitali) ➤ Dotazione di personale propria, con stabilità dell'organico, migliore cura delle risorse umane e maggiore senso di appartenenza da parte degli operatori ➤ Certezza ed efficienza del processo decisionale (le decisioni assunte non vengono validate dai singoli comuni) ➤ Facilitazione dei rapporti con gli stakeholder e con gli altri soggetti della rete |
| PUNTI DI DEBOLEZZA | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Difficoltà relative alla composizione dei diversi interessi ed esigenze di cui ciascun comune è portatore ➤ Complessità dei rapporti economici tra comuni ➤ Personale dipendente da diverse amministrazioni locali (diversità di trattamenti e incentivi) ➤ Lentezza nei processi decisionali ➤ Necessità di validazione nei singoli comuni di alcune decisioni assunte dall'organo di governo politico (es. regolamenti) | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Creazione di una nuova struttura amministrativa (Assemblea, CDA, Direttore, Revisori); aumento costi gestionali ➤ Rischio perdita di autonomia decisionale in merito alle politiche sociali ➤ Rischio lentezza di funzionamento dell'assemblea consortile composta da rappresentanti di tutti gli enti proprietari ➤ Possibile confusione di ruoli tra gestione e programmazione ➤ Rischio di trasformare l'azienda in una sovrastruttura che appesantisce i percorsi di risposta ai bisogni |



Rho (MI), Basilica di San Vittore

QUANDO GESTIRE IN FORMA ASSOCIATA?

Costituire un ente gestore unico è un'operazione che comporta forti vincoli fiduciari, poiché i comuni, di fatto, finiscono per divenire soci di un'impresa, condividendone rischi e costi, e la fiducia nei partner è essenziale. Dunque, la prima risposta alla domanda sul "quando" non può che essere questa: quando gli attori locali, soprattutto gli amministratori e i dirigenti dei servizi sociali, hanno sviluppato tra di loro dei rapporti di piena e reciproca fiducia e hanno maturato la consapevolezza che sia reciprocamente conveniente adottare una strategia che ponga la gestione associata come obiettivo prioritario.

Vi sono frequentemente nei contesti locali forti divergenze di posizioni e orientamenti rispetto alla convenienza/opportunità di costituire un ente autonomo strumentale: ogni ente ha una storia diversa e motivazioni proprie rispetto alle modalità di gestione dei servizi. Anche all'interno degli stessi Piani di Zona non sempre si verifica una coerenza tra le scelte strategiche esplicitate nel documento di Piano e le strategie effettive perseguite dai singoli enti nel triennio di attuazione del Piano medesimo; oc-

corre riconoscere che ci sono diverse strategie tra gli attori che costituiscono la rete e che ogni attore gode di una propria autonomia. I Piani di Zona sono un processo dove la negoziazione è permanente, uno spazio dove le diverse strategie possono essere ricomposte, dove è possibile far emergere le convenienze alle connessioni. Lavorare nelle reti significa migliorare la capacità di negoziare, di trovare dei punti di incontro, di ragionare insieme sulla definizione delle priorità, di costruire convenienze reciproche.

Laddove la programmazione di zona viene interpretata in quest'ottica, cioè come ambito di integrazione sovra comunale, ci si trova nelle migliori condizioni per affrontare le delicate questioni che ruotano intorno alla gestione associata e per trovare una strategia comune; quando invece la programmazione viene interpretata semplicemente come momento di allocazione/spartizione di risorse trasferite dal livello regionale o nazionale, i processi decisionali relativi all'identificazione e costituzione di un nuovo soggetto gestore rischiano di allungarsi e di generare inutili bracci di ferro.

La scelta di gestire in forma associata può essere inoltre collegata alla necessità di trovare forme organizzative adeguate in grado di produrre alcune specifiche tipologie di servizi; penso, ad esempio, a tutti i servizi che richiedono alta specializzazione professionale o ingenti investimenti di capitale, ai servizi oggetto di accreditamento, ai servizi già delegati alla ASL, ai servizi a bassa densità di utenza e/o i servizi la cui scala di produzione si ottimizza su bacini di utenza superiori ai 50.000 abitanti.

Infine, tale scelta può essere utilmente presa in considerazione quando è prioritaria la necessità di ridimensionare l'impatto dei servizi sociali sul bilancio comunale. Infatti è possibile, attraverso la creazione di un ente strumentale autonomo, determinare i seguenti effetti: spostare costi dal bilancio comunale al bilancio dell'ente, realizzare una progressiva "variabilizzazione" dei costi fissi, superare i vincoli posti dal patto di stabilità, potenziare i servizi sociali sia in termini di investimenti che in termini di ampliamento dell'organico delle risorse professionali.

IN CHE FORMA (COME) REALIZZARE LA GESTIONE ASSOCIATA?

Non esistono modalità gestionali ottimali in assoluto: l'introduzione di una nuova forma di gestione integrata dei servizi sociali, qualunque essa sia, deve essere innanzitutto compatibile e coerente con la realtà territoriale e con le scelte di programmazione operate con il Piano di Zona. Questo dovrebbe essere il criterio con cui scegliere tra le possibili forme associative tra comuni indicate dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

La differenza sostanziale tra le diverse scelte consiste nel costituire o meno un nuovo soggetto giuridico. Nella realtà della Regione lombarda la maggioranza (73%) degli ambiti che hanno dato vita a una forma di gestione associata non ha ritenuto di costituire un nuovo soggetto giuridico, mentre il 27% ha optato per la creazione di un nuovo ente⁴.

La forma della **Convenzione** (art. 30 Tuel) o **Accordo di programma** (art. 34) tra enti viene preferita ogniqualvolta si intende realizzare un processo di gestione associata basato sulla delega ad un comune capofila, senza la creazione di un ente strumentale autonomo e rappresentativo. I principali punti di forza sono costituiti dalla possibilità di svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi, dalla "leggerezza" della struttura organizzativa, dalla possibilità di stabili-

re parametri e criteri omogenei per l'accesso ai servizi, dall'incremento della conoscenza e dello scambio tra gli enti che favorisce modalità di lavoro maggiormente condivise. Tra i punti di debolezza si rilevano difficoltà nella composizione dei diversi interessi di cui ciascun comune è portatore, complessità dei rapporti economici tra enti, lentezza nei processi decisionali e necessità di validazione nei singoli comuni di alcune decisioni assunte dall'organo di governo politico.



Legnano (MI), Basilica di San Magno

La forma **consortile** (**Consorzio** art. 31 o **Azienda speciale** art. 114) è preferibile quando si intende mantenere esclusiva la funzione pubblica del servizio, enfatizzando gli aspetti di efficienza ed economicità della gestione. È connessa con un'idea di *welfare* in rapido mutamento, che necessita di decisioni rapide, di continui adattamenti alla realtà in divenire, di forti competenze programmatiche e gestionali. Porta con sé una visione del *welfare* locale in cui: a) tutti i cittadini devono poter accedere alle medesime prestazioni, contribuendo in diversa misura al loro costo; b) i servizi devono rispondere anche a richieste "di nicchia" specializzandosi e articolandosi secondo i bisogni emergenti; c) deve essere perseguito un progressivo consolidamento dimensionale della struttura organizzativa e dell'offerta, con l'obiettivo di creare sinergie e risparmi grazie alle economie di scala. Tale forma nasce più facilmente in contesti in cui la prima preoccupazione degli amministratori è di mantenere saldamente in mano pubblica la gestione dei servizi sociali, attraverso la definizione di strumenti di controllo che impediscano una privatizzazione strisciante dei servizi. I punti di forza consistono nella maggiore flessibilità organizzativa e gestionale, nello snellimento delle procedure, nella possibilità

PERCHÉ LA GESTIONE ASSOCIATA?

Per raggiungere le dimensioni minime di mercato

Per raggiungere la scala ottimale di produzione

Per ottemperare a indicazioni normative (l. 328/2000 – l.r. 3/2008)

VANTAGGI COMPLESSIVI

- Superamento della frammentazione esistente
- Integrazione delle politiche: progettazione sovraterritoriale → acquisizione finanziamenti, migliore utilizzo delle risorse
- Armonizzazione delle politiche di *welfare* a livello locale (programmazione integrata)
- Condivisione delle competenze presenti nei comuni
- Erogazione servizi di qualità nei piccoli comuni
- Razionalizzazione nell'organizzazione delle risorse umane e nei turni di lavoro
- Razionalizzazione della logistica, degli acquisti, dell'erogazione dei servizi e dell'organizzazione del lavoro, con conseguimento di risparmi nella gestione e miglioramenti nella qualità delle prestazioni
- Possibilità di superare i vincoli posti dal patto di stabilità, attraverso il ricorso ad una forma di gestione che consenta di potenziare i servizi sociali sia in termini di investimenti che in termini di ampliamento dell'organico delle risorse professionali



di avere una dotazione di personale propria (con conseguente stabilità dell'organico e maggiore senso di appartenenza da parte degli operatori), nella certezza ed efficienza dei processi decisionali e nella facilitazione dei rapporti con gli altri soggetti della rete. Tra gli elementi di criticità emergono l'aumento dei costi gestionali (legati alla creazione di una nuova struttura amministrativa), la perdita di autonomia decisionale dei singoli comuni in merito alle politiche sociali, la possibile confusione di ruoli tra gestione e programmazione, nonché il rischio di trasformare il nuovo ente in una sovrastruttura che appesantisce i percorsi di risposta ai bisogni.

Oltre a queste forme di gestione, molto diffuse sul territorio, sono possibili altre opzioni che in realtà sono poco praticate. Le **Società per Azioni** a partecipazione maggioritaria (art. 115 Tuel) o minoritaria (art. 116) sono preferibili quando si ritiene prioritaria la necessità di raccogliere capitale da privati e acquisire dei soci in possesso di particolari competenze, al fine

di gestire servizi o realizzare opere che rientrano nei settori di competenza istituzionale degli enti locali e che richiedono cospicui investimenti tecnologici e/o di capitale, ovvero quando si ha intento di privatizzare i servizi. Gli elementi salienti di tali forme riguardano la scelta dei soci privati, che viene effettuata con procedure di evidenza pubblica, e le regole di partecipazione degli enti, che vengono definite in base al meccanismo di conferimento delle quote societarie.

La **Fondazione**, infine, è preferibile quando esiste un patrimonio da amministrare e lo si intende vincolare stabilmente ad uno scopo. Le Fondazioni si configurano come enti di diritto privato, il cui funzionamento è disciplinato da statuto proprio e in cui la partecipazione degli enti locali si esplica essenzialmente attraverso il meccanismo della nomina del CdA. Tali forme nascono più facilmente in contesti in cui prevale l'idea della necessità di un soggetto giuridico misto, pubblico-privato, con un'importante presenza del priva-

to sociale come soggetto decisivo e gestore delle politiche sociali.

1] Tra le altre, segnaliamo la ricerca sulle forme di gestione associata nei servizi alla persona commissionata a IRER dalla Direzione generale Famiglia e solidarietà sociale, realizzata congiuntamente al Centro di Ateneo Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'Università Cattolica di Milano (Guerini e Associati, 2009).

2] La regione Lombardia ribadisce il concetto in modo molto chiaro nelle Linee di indirizzo per la programmazione locale 2012-2014 recentemente approvate (D.G.R. 2505 del 16 novembre 2011): "La tensione sempre più forte sulle risorse e la pressione decisionale sui comuni impone agli enti una strategia di alleanze: di fronte alla fase che si è aperta, l'isolamento degli enti e l'intervento solitario si traducono in una strategia perdente" (p. 11).

3] Rif. Punto 3.2 "Le gestioni associate", che prosegue testualmente: "La promozione della gestione unitaria su base distrettuale deve permettere l'identificazione delle specificità del territorio garantendo una unitarietà di risposta nell'ambito territoriale del PdZ. Le forme associative e di cooperazione previste dalla normativa vigente sono utilizzate dai soggetti interessati in armonia con la programmazione del PdZ, al fine di conseguire un uniforme livello qualitativo dei servizi sociali e di integrazione sociosanitaria e di realizzare un miglior coordinamento degli interventi sul territorio. Regione Lombardia individua nella gestione associata la forma idonea a garantire efficacia ed efficienza delle unità d'offerta sociali di competenza dei comuni, in particolare del segretariato sociale e degli interventi di tutela minori. Una gestione unitaria delle funzioni sociali almeno a livello distrettuale, attraverso le forme di gestione associata riconosciute dalla normativa, può favorire il raggiungimento di questi obiettivi: superare la frammentazione dei servizi e degli interventi sul territorio; garantire la copertura su tutto il territorio di riferimento; razionalizzare l'offerta rispetto alla domanda espressa; offrire pari opportunità ai cittadini e livelli adeguati di informazione". (pp. 13-14).

4] *Piani di Zona e forme di gestione associata: un'analisi sociologica delle esperienze lombarde* di Giovanna Rossi, in *Forme di gestione associata nei servizi alla persona*, Guerini e Associati, 2009.

SUL SITO WWW.WELFAREOGGI.IT

- Slide del laboratorio di pianificazione dei servizi locali di welfare
- articolo di Alessandro Battistella: "Gestione associata: problema politico o tecnico?"