

COSA SI PUÒ FARE PER FAVORIRE LA GESTIONE ASSOCIATA?

Ileana Piazzoni*

È necessario chiarire il quadro normativo per i consorzi socio-assistenziali e le aziende pubbliche e speciali, incentivando le forme associative dotate di autonoma personalità giuridica

LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIALI, DALLA L. 328/2000 ALLA (MANCATA) ATTUAZIONE REGIONALE

Sono trascorsi quindici anni dall'approvazione della legge di riforma dei servizi sociali n. 328 dell'8 novembre 2000 che, nonostante l'attribuzione della competenza normativa esclusiva in materia di politiche sociali alle regioni da parte della legge di riforma del Titolo V della Costituzione approvata qualche mese dopo, ha cambiato profondamente il sistema dei servizi e degli interventi sociali. Infatti, nonostante siano moltissimi gli aspetti della legge rimasti senza applicazione, e nonostante non tutte le regioni abbiano emanato una legge di recepimento,

in tutto il territorio nazionale si sono affermati i Piani sociali di Zona come strumento principale di programmazione del sistema. Gli enti locali sono stati chiamati ovunque ad implementare forme di aggregazione intercomunale (ambiti territoriali) e a promuovere forme unitarie di organizzazione e gestione associata dei servizi in ambito distrettuale attraverso accordi formali.

La forma per la gestione associata dei servizi sociali è stata lasciata, da tutte le regioni, alla autonoma determinazione dei comuni che possono scegliere fra le forme previste dal Testo unico degli enti locali: convenzioni, consorzi, unioni di comuni, esercizio associato di funzioni e servizi e accordi di programma. Alcune regioni hanno ampliato inoltre le citate possibilità prevedendo l'istituzione di aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP). Parliamo da anni del rischio di avere in Italia 21 diversi sistemi di welfare, a causa delle differenze che si sono create sul territorio nazionale a discapito della garanzia dei diritti sociali a tutti i cittadini, eppure si tende sempre a sottovalutare questa differenza nella qualità, ma spesso anche nella quantità, viene prodotta da sistemi di gestione diversi. In questi anni ha tenuto banco la discussione sulle (poche) risorse

disponibili per i servizi sociali, ed in relazione a questo è emerso il tema di quanto la progettazione e l'organizzazione dei servizi, il loro monitoraggio e la valutazione siano elementi fondamentali, capaci di fare la differenza a parità di risorse. Tuttavia, non si è prestata nel concreto la dovuta attenzione al tema e, solo in alcune regioni, c'è stato un investimento serio in questa direzione.

L'INTERVENTO DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE, UN QUADRO CONTRADDITTORIO

Il legislatore nazionale negli anni scorsi non ha di certo aiutato regioni ed enti locali ad assumersi responsabilità in tal senso, procedendo all'emanazione di norme contraddittorie. È vero che la disciplina in materia di organizzazione dei servizi sociali appartiene alla competenza normativa esclusiva regionale, ma molte sono le norme statali che hanno contribuito a complicare il quadro normativo e posto rilevanti difficoltà per alcuni modelli di gestione associata dei servizi sociali operanti in diverse regioni: dall'art. 2, comma 28, della legge n. 244/2007 (legge di stabilità per l'anno 2008) per cui a ogni amministrazione comunale veniva consentita l'adesione

*] Ileana Cathia Piazzoni è Deputata del Partito Democratico. Nata a Oggiono (LC) nel 1972, si è laureata in Pubblica Amministrazione presso l'Università Roma Tre con una tesi sui Piani Sociali di Zona. Ha iniziato la sua attività politica nel comune di residenza, [HYPERLINK "https://it.wikipedia.org/wiki/Genzano_di_Roma"](https://it.wikipedia.org/wiki/Genzano_di_Roma) \o "Genzano di Roma" Genzano di Roma, dove ha fondato il Coordinamento delle Associazioni e ricoperto l'incarico di Assessore alle Politiche Sociali. Ha poi ricoperto il ruolo di responsabile Welfare nei Democratici di Sinistra, nella Cgil dei Castelli Romani e, successivamente, in SEL della Regione Lazio. Eletta alla Camera dei Deputati nel 2013, entra a far parte della XII Commissione Affari Sociali di cui viene eletta Segretaria nel luglio del 2015.

ad una unica forma associativa tra quelle previste dagli artt. 31, 32 e 33 del Tuel (poi venuta meno per i consorzi socio-assistenziali in forza della previsione di cui all'art. 20, comma 5, lett. f-*quater* del decreto legge n. 90 del 2014, noto come decreto PA), alla soppressione *ope legis* (art. 2, comma 186, della legge n. 191/2009), dei consorzi di funzioni costituiti ai sensi dell'art. 31 del Tuel; dalla previsione per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti dell'obbligo all'esercizio in forma associata, mediante unione dei comuni o convenzioni (art. 19, legge n. 95/2012) al recente d.lgs. n. 39/2013 recante disposizioni contro la corruzione che ha stabilito (artt. 11, commi 2 e 3 e 12, comma 4) l'inconferibilità e l'incompatibilità alla carica di amministratore di ente pubblico per coloro i quali rivestano il ruolo di componente di una Giunta comunale o di consigliere comunale di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione. Questa norma, se interpretata in maniera restrittiva pone un ostacolo importante all'incentivo alla gestione associata, in quanto limitativa della rappresentanza dei comuni negli organi decisori.

LE CRITICITÀ DELLE FORME ASSOCIATIVE "LEGGERE"

Le criticità maggiori, tuttavia, riguardano le regioni in cui è prevalente una forma associativa "leggera", realizzata nella forma dell'accordo di programma o della convenzione: qui i tanti aspetti problematici sono legati essenzialmente al fatto che l'organo di indirizzo politico (il comitato o la conferenza dei sindaci) non possiede uno *status* giuridico riconosciuto, ovvero è privo di personalità giuridica autonoma. In que-

sto caso la gestione del piano sociale di zona ricade formalmente e contabilmente sul comune capofila che però non usufruisce di nessuna deroga specifica ai vincoli di legge per lo svolgimento di una funzione che in realtà investe non il proprio territorio ma quello di un numero più o meno ampio di comuni. Ad aggravare il quadro, va rilevato che in molti casi il comune capofila non è individuato in modo stabile e definitivo dalla legge regionale, ma la funzione viene assunta a rotazione dai vari comuni appartenenti all'ambito territoriale. Tutto ciò determina notevoli problemi relativamente alla gestione finanziaria dei fondi, alla gestione tecnico-amministrativa dei servizi e alla situazione lavorativa e professionale degli operatori afferenti alla struttura tecnica (usualmente denominata "Ufficio di Piano") deputata all'attuazione delle linee di indirizzo formulate dall'organo di indirizzo politico e a svolgere funzioni di supporto tecnico dello stesso e di gestione ed implementazione dei servizi e degli interventi sociali. La situazione di provvisorietà dell'ente capofila rende di fatto impossibile una assunzione a tempo indeterminato di questi operatori, mentre il quadro normativo sul lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e sui vincoli finanziari degli enti locali rende difficoltoso anche il mantenimento dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Quello del regime di precariato a cui sono sottoposti da più di un decennio molti dei lavoratori degli Uffici di Piano non è solo un problema occupazionale, perché le nuove professionalità necessarie a dar seguito alla riforma prevista dalla l. 328/2000 sono figure complesse, molto diverse da quelle previste ordinariamente dai comuni per la gestione dei propri servizi socia-

li e, ad oggi, sono spesso rinvenibili solo negli enti che hanno materialmente implementato la riforma sui territori, adattando ed integrando le proprie competenze con le necessità che mano a mano sono emerse dall'interazione effettiva dei vari attori sociali. La perdita di queste figure, quindi, segnerebbe un forte arretramento rispetto a tutti i risultati ottenuti nel processo di riforma attuato in questi quindici anni.

INCENTIVARE LA GESTIONE ASSOCIATA PARTENDO DAL CONTESTO NORMATIVO

In conclusione, le ragioni alla base della gestione associata dei servizi sociali promossa dalla legge n. 328/2000 si sono dimostrate più che fondate, in quanto laddove si è dato vita a una stabile modalità associativa si è riusciti a garantire i livelli essenziali delle prestazioni anche nei piccoli comuni, si sono sviluppati una migliore capacità di progettazione, l'innalzamento della qualità organizzativa, un miglioramento dell'integrazione socio-sanitaria, la possibilità di reinvestire le economie di scala realizzate, la capacità di mobilitare e valorizzare le risorse territoriali in un contesto più ampio di quello comunale.

Come spesso evidenziato dalla letteratura specializzata, la gestione associata consente di migliorare l'analisi del fabbisogno e di offrire una risposta più organica e strutturata allo stesso e di gestire più incisivamente problemi complessi che esulano dal ristretto ambito comunale, mettendo in rete le esperienze e diffondendo le buone pratiche. Proprio per questo sempre più necessaria sembra essere la necessità di intervenire sul piano legislativo, nazionale e regionale, per dare stabilità e sostegno a quanto di po-

L'importanza della stabilità dell'Ufficio di Piano: un'esperienza diretta e un confronto fra modelli diversi

Dar luogo alla programmazione dei servizi sociali su scala intercomunale, in assenza di un autonomo soggetto avente personalità giuridica distinta dai Comuni associati mediante accordo di programma, presenta difficoltà non da poco, difficoltà di cui ho avuto diretta esperienza come assessore alle politiche sociali e che trovo utile condividere e confrontare con situazioni diverse, anche al fine di sottolineare come le differenze organizzative (spesso sottovalutate) possano portare a significative differenze sostanziali nell'erogazione stessa dei servizi.

Nel 2006 il Comune di Genzano di Roma assunse il ruolo di Comune capofila per il distretto socio-sanitario RMH2 (distretto che comprende 6 Comuni con popolazione complessiva di oltre 100.000 abitanti) a seguito di una scelta maggioritaria e non unanime all'interno dell'ambito. La rotazione avvenne con molti attriti tra i diversi attori istituzionali che si tradussero in ritardi nel materiale passaggio di consegne e risorse economiche dal precedente Comune capofila e nel conseguente espletamento tardivo delle procedure di individuazione del personale dell'Ufficio di Piano. I ritardi causarono gravi difficoltà nell'avvio della programmazione e ancor più all'erogazione dei servizi. Successivamente, il Comune capofila del distretto RMH2 ha continuato a ruotare con scadenza triennale. Quando ciò è avvenuto con accordo unanime, le difficoltà sono state minori ma, nonostante ciò, restano evidenti sia la situazione di totale precarietà del personale impiegato nell'Ufficio di Piano, sia l'assenza di un riferimento certo per i tanti attori sociali a vario titolo coinvolti nella costruzione del welfare territoriale. Un Ufficio di Piano stabilmente inserito all'interno di un modello gestionale e avente una pianta organica definita porta al superamento delle difficoltà sopra citate, rappresentando inoltre un fattore decisivo per una corretta programmazione degli interventi. È quanto inequivocabilmente emerso nel recente convegno "Modelli di gestione associata dei servizi sociali", tenutosi nel mese di settembre presso la Camera dei Deputati dove autorevoli referenti di esperienze associative "forti" hanno sottolineato come uno dei punti di forza dei soggetti deputati alla gestione associata dei servizi sociali dotati di autonoma personalità giuridica sia proprio la possibilità di usufruire di un Ufficio di Piano stabile. Così, nell'organizzazione delle Aziende Speciali Lombarde del network Ne.A.S.S., 20 di queste (su 28 totali) sono ente capofila con Ufficio di Piano interno. Tale collocazione più interna all'Azienda consente una migliore integrazione delle attività di coordinamento del Piano di Zona nell'insieme dei compiti e del mandato aziendale ma, soprattutto, garantisce dei livelli omogenei di programmazione congiunta e gestione associata. La possibilità di usufruire di personale stabile, attraverso una pianta organica definita e completa dell'Ufficio di Piano, è stato individuato da parte del Consorzio AIPES (ente capofila di 27 Comuni del distretto FR/C della Provincia di Frosinone) come elemento positivo e di indiscutibile vantaggio nella programmazione degli enti locali coinvolti.

Nel modello gestionale della Società della Salute della Valdinievole (Toscana) si è rilevato invece come il modello consorziale abbia consentito l'assegnazione funzionale del personale alla SdS, consentendo la costituzione di unità valutative e di presa in carico integrate e unitarie, una gestione unitaria della documentazione e una migliore continuità della presa in carico stessa. Con la costituzione dell'ASP "Ambito 9" di Jesi (Azienda che associa 21 Comuni delle Marche, servendo una popolazione di circa 110.000 abitanti) si è potuto operare un distacco definitivo di personale dei Comuni dell'ambito all'Ente capofila (la ASP stessa), con assunzione del personale precario, garantendo così la separazione fra programmazione, gestione e controllo comunale.

sitivo si è sviluppato in questi anni. Appare evidente come la gestione associata dei servizi sociali sia una realtà acquisita per il nostro sistema di welfare ma, d'altro canto come quest'ultima non sia stata potenziata ed implementata e non si sia contribuito alla creazione di una cornice normativa chiara, capace di gettare innanzitutto solide basi per l'aggregazione degli enti locali, in modo da poter sviluppare poi strumenti di incentivazione per promuovere e migliorare il sistema territoriale di welfare.

È necessario rilanciare il tema della gestione associata, partendo da

una chiara definizione dei modelli di gestione: occorre dunque dissipare il quadro normativo per i consorzi socio-assistenziali e le aziende pubbliche e speciali, incentivare le forme associative dotate di autonoma personalità giuridica, ma anche affrontare le tante problematiche sviluppate dai comuni capofila, perché anche nel caso di modalità associative leggere si possano evitare quelle criticità esasperate dai conflitti interni agli ambiti.

Oggi più che mai, a 15 anni dall'approvazione della legge 328, paiono maturi i tempi per agire in questa direzione, anche alla luce della mo-

difica del Titolo V della Costituzione (giunta agli ultimi passaggi parlamentari) che riassume alla competenza statale le disposizioni generali e comuni in tema di politiche sociali, proprio nell'idea di recuperare una capacità di indirizzo a livello centrale che non pregiudichi la primaria considerazione delle esigenze, delle caratteristiche, degli obiettivi degli enti locali, nonché le esperienze di gestione associata più avanzate ma, al contrario, consenta di superare quella frammentazione territoriale che ha spesso significato, e tuttora significa, difformità nell'erogazione di servizi fondamentali.