

La gestione associata dei servizi socio-assistenziali in Piemonte

Piano, ma avanti

Gianfranco Pomatto, Luigi Nava, | 31 dicembre 2020

I Policy Highlights di [Politiche Sociali/Social Policies](#): questo articolo è la sintesi di un contributo uscito sul numero 3/2020 della rivista, con il titolo "La gestione associata dei servizi socio-assistenziali: piano ma avanti". Il contributo è parte del focus "Servizi sociali e disuguaglianze territoriali. A vent'anni dalla legge quadro 328/00", otto contributi che, a partire da approcci disciplinari e fuochi tematici diversi, discutono due decenni di implementazione della legge 328/00.

Nell'arco degli ultimi decenni abbiamo assistito in Italia a processi di riorganizzazione e cambiamento dell'architettura istituzionale delle politiche socio-assistenziali che hanno contribuito a creare sistemi di welfare differenziati su base regionale. La lunga assenza nel nostro Paese di una legge quadro sui servizi sociali utile a definire standard minimi e uniformi a livello nazionale, è uno dei fattori che ha contribuito a disegnare un sistema di welfare poco armonico e territorialmente diseguale. Durante gli anni '80 e '90 molte regioni hanno promulgato leggi di riordino dei servizi socio-assistenziali che hanno progressivamente dato l'impronta ai diversi sistemi di welfare regionali distinguendoli per principi-guida ispiratori (pubblico vs quasi-mercato) intensità e forme dell'offerta, capacità di copertura della domanda. La Legge 328/2000 e, prima ancora la Legge 285/1997 nel solo ambito delle politiche a favore dei minori, hanno stimolato una maggiore uniformità delle prestazioni e l'integrazione tra gli interventi sociali con quelli sanitari. Dal 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione sono, tuttavia, le Regioni e i territori a proporsi come i principali protagonisti nel plasmare i concreti assetti della *governance* delle politiche socio-assistenziali.

Un caso studio interessante è certamente quello della gestione associata dei servizi socio-assistenziali da parte dei Comuni in Regione Piemonte. La gestione associata è generalmente ritenuta una ricetta organizzativa funzionale a produrre economie e promuovere l'omogeneità nell'erogazione dei servizi. Tuttavia, nella pratica, trova molto spesso non pochi ostacoli nella sua concreta attuazione. Nel corso degli ultimi 20 anni, i governi regionali hanno svolto un ruolo di primo piano nel promuovere l'associazione fra Comuni nell'erogazione dei servizi, ma i risultati raggiunti sono solo parziali. Le ragioni che possono favorire od ostacolare le amministrazioni comunali ad associarsi tra loro sono di differente natura e l'emergere delle condizioni che nei territori permettono l'effettiva concretizzazione delle associazioni può richiedere anche molti anni.

Nonostante un percorso tortuoso, per input dell'amministrazione regionale, e con l'alternarsi di resistenze e disponibilità da parte delle amministrazioni locali, la gestione associata dei servizi socio-assistenziali in Regione Piemonte ha fatto qualche passo in avanti. Il primo tentativo regionale di ridurre la frammentazione nella gestione degli interventi socio-assistenziali risale agli anni Ottanta e progressivamente, grazie ad alcune fusioni, il numero di enti gestori dei servizi è sceso da 65 nel 2004 a 49 nel 2020. Le discrasie tra i territori degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali e dei distretti sanitari si allargano per effetto, tra il 2012 e il 2020, dell'accorpamento delle aziende sanitarie su tutto il territorio regionale che portano i distretti da 58 a 30. Una piena sovrapposizione tra ambiti territoriali sociali e quelli che nel frattempo si sono consolidati in campo sanitario è un traguardo ancora da raggiungere e che non appare immediatamente a portata di mano.

L'esperienza dei Piani di zona derivante dalla Legge 328/2000 ha per un verso rappresentato una rilevante occasione per stimolare la collaborazione tra le amministrazioni comunali e sviluppare progettazioni "di area vasta". Per un altro verso si è tuttavia trattato di una occasione mancata, anche a causa delle ristrettezze di bilancio che sono emerse nel corso del tempo e che ne hanno inibito un effettivo sviluppo. Facendo in parte leva su precedenti esperienze, e tra queste i Piani di zona, e

attraverso il susseguirsi di alcune disposizioni di fonte nazionale e regionale, nel corso del tempo la gestione sovra comunale dei servizi è proceduta, ma con lentezza. Alcuni accorpamenti sono avvenuti e un ambizioso tentativo intrapreso dalla Regione in anni recenti, che avrebbe comportato quasi il dimezzamento del numero degli enti gestori, non ha avuto il successo sperato. I provvedimenti che hanno progressivamente provato a indurre le fusioni tra gli enti possono essere assimilati alle politiche che implicano costi concentrati e sul breve periodo a fronte di benefici diffusi, ma sul lungo periodo. Queste politiche determinano generalmente la mobilitazione dei soggetti che temono di sopportarne i costi, a fronte di una limitata o assente mobilitazione dei soggetti che potrebbero usufruire dei benefici. Da ciò consegue in prima battuta la difficoltà nell'approvazione dei provvedimenti e, una volta che lo sono, la difficoltà nel dar loro attuazione.

Per quanto in linea di principio le fusioni tra enti gestori dei servizi socio-assistenziali possano comportare ricadute positive sulle comunità, gli attori politici e tecnici locali spesso considerano i benefici derivanti dalle fusioni solo potenziali, o comunque spostati in avanti nel tempo e difficilmente percepibili dai cittadini.

Gli attori locali si trovano infatti ad affrontare diversi problemi e difficoltà connessi alle fusioni. Gli amministratori comunali si sentono infatti chiamati a rispondere di fronte agli elettori su scelte che nel breve periodo possono comportare l'aumento della spesa o la riduzione dei servizi, mentre i dirigenti degli enti gestori devono affrontare riorganizzazioni che mettono in discussione il loro ruolo e una struttura organizzativa consolidata; infine, gli operatori dei servizi devono fare i conti con l'indesiderata richiesta di cambiare le loro routine e modalità operative. A queste resistenze si somma una ragione trasversale connessa alle risorse economiche con cui i comuni contribuiscono al finanziamento degli enti gestori. Ciascun ente gestore ha proprie regole in merito alla contribuzione pro capite richiesta ai comuni che lo compongono e, in assenza di un vincolo sovraordinato, gli attori motivano le mancate aggregazioni tra enti gestori sulla base di queste regole.

Per effetto di queste dinamiche, che comprensibilmente variano nel corso del tempo e possono assumere, di volta in volta, in ogni territorio, specifiche caratteristiche, può succedere che attori politici e operatori sociali si mobilitino, più o meno esplicitamente, contro le fusioni, peraltro in assenza di una simmetrica mobilitazione da parte dell'opinione pubblica a favore delle fusioni.

In definitiva, la geometria della programmazione e gestione associata dei servizi oltre che variabile territorialmente è ancora in corso di costruzione e le fusioni tra enti gestori hanno successo solo attraverso lunghi e incerti processi decisionali che riguardano tanto gli attori politici quanto quelli tecnici e professionali.