



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
(ordinamento ex D.M. 270/2004)

in

Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità

Tesi di Laurea

—

Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

**Riorganizzare il servizio sociale comunale
nella gestione associata di funzioni**

Relatrice
Prof.ssa Marilena Sinigaglia

Correlatrice
Prof.ssa Mirella Zambello

Laureanda
Dott.ssa Claudia Dal Molin
Mat. 836810

Anno Accademico 2015/2016

INDICE

INTRODUZIONE	5
<u>PARTE 1 - Intercomunalità: normative e riorganizzazione della PA</u>	9
Premessa	10
Cap.1 - Evoluzione normativa dell'intercomunalità in Italia	12
1.1 La fase delle grandi riforme della Pubblica Amministrazione	15
1.2 La fase dei provvedimenti inerenti le manovre finanziarie	20
Cap.2 - Le forme di gestione associata dopo il D.L. 78/2010	22
2.1 Amministrazioni al bivio	22
2.2 Una buona riuscita è assicurata?	29
Cap.3 - Istantanee sulle forme di gestione associata in Veneto	32
3.1 Le disposizioni del Legislatore regionale	33
3.2 Lo stato dei lavori al 2016: analisi territoriale	35
Riflessioni conclusive	43
<u>PARTE 2- Intercomunalità: in linea con i principi di servizio sociale?</u>	44
Cap.1- Servizio Sociale nel Comune: inquadramento normativo	45

Cap.2- L'assistente sociale nell'organizzazione	50
Cap.3 - Le potenzialità della gestione associata per il servizio sociale	59
<u>PARTE 3 - La riorganizzazione del settore sociale comunale nelle gestioni associate di funzioni: osservazioni sul campo</u>	63
Metodologia della ricerca	64
CASO A	68
Descrizione del contesto territoriale	68
Dar vita alla gestione associata: il processo politico	68
Il processo di riorganizzazione del settore sociale	72
CASO B	76
Descrizione del contesto territoriale	76
Dar vita alla gestione associata: il processo politico	76
Il processo di riorganizzazione del settore sociale	78
CASO C	81
Descrizione del contesto territoriale	81
Dar vita alla gestione associata: il processo politico	81
Il processo di riorganizzazione del settore sociale	86
CASO D	91
Descrizione del contesto territoriale	91
Dar vita alla gestione associata: il processo politico	91
Il processo di riorganizzazione del settore sociale	92

CASO E	95
Descrizione del contesto territoriale	95
Dar vita alla gestione associata: il processo politico	95
Il processo di riorganizzazione del settore sociale	98
CONCLUSIONI DELLA RICERCA	101
QUESTIONI APERTE	114
APPENDICE: tracce delle interviste semi-strutturate	118
BIBLIOGRAFIA	121
SITOGRAFIA	124

INTRODUZIONE

Il servizio sociale, negli anni, ha circoscritto il proprio campo di lavoro nella complessità, cercando di proporsi talvolta come riferimento stabile in un mondo in costante movimento.

Il termine, di per sé, si presenta ambiguo nei suoi significati: possiamo intendere la complessità come totalità, *la situazione nel suo complesso*, o come indicatore di un certo livello di difficoltà, *una situazione complessa*. Nel servizio sociale la complessità è sia campo di lavoro, sia metodo operativo, intendendola dunque come:

“una modalità di analisi della società umane che privilegia le interdipendenze dinamiche attraverso cui le loro diverse componenti [...] coevolvono specificandosi mutuamente e generando più ampi sistemi istituzionali e di senso; sistemi che a loro volta trascendono quelle componenti, assumono una propria relativa autonomia e le regolano retroagendo ricorsivamente su di esse.”¹

Le relazioni, gli strumenti comunicativi, gli assetti politico-economici, sono in costante trasformazione, sia a livello macro-globale, sia a livello micro delle comunità locali. Il processo di globalizzazione ha modificato, e continua a modificare, ogni aspetto della vita sociale, andando ad intaccare non solamente il sistema produttivo, del lavoro e delle relazioni, ma anche quello istituzionale e del sistema-Stato.

Nel tempo negli uffici pubblici hanno fatto la loro comparsa termini nati nella sfera dell'economia aziendale: basti pensare a *managerializzazione*, *valutazione delle performance*, *customer satisfaction*, *accountability*, parole quantomeno rappresentative delle richieste sempre più pressanti di razionalizzazione delle risorse della Pubblica Amministrazione e del Welfare State. Questa situazione costringe i diversi livelli di Governo a interrogarsi sul come riuscire a garantire i diritti di cittadinanza sociale, nonostante le esigenze di contenimento

¹ MANGHI S. in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, alla voce “Complessità sociale”, Carocci Editore, 2013

della spesa pubblica, nell'ottica di riuscire a realizzare quanto previsto dalle norme costituzionali secondo un orientamento di universalismo selettivo delle prestazioni.

Il legislatore italiano per far fronte a questo tipo di esigenze si è mosso su diversi settori del Welfare: dalla riorganizzazione del sistema sanitario nazionale (con la managerializzazione attraverso la creazione delle ASL nel 1992), a quello del sistema previdenziale (basti pensare alla fusione fra i diversi enti della previdenza obbligatoria, tutti convogliati in INPS), passando inevitabilmente per una serie di provvedimenti riguardanti i Comuni, che sono i titolari delle funzioni amministrative e di un proprio sistema burocratico.

Tra i diversi provvedimenti destinati ai Comuni, quelli che si prenderanno in considerazione in questo elaborato riguardano la predisposizione di un sistema di cooperazione tra i diversi enti locali comunali, ossia l'insieme di norme che ci consentono di parlare di intercomunalità.

L'intercomunalità, nell'espressione di gestione associata delle funzioni e dei servizi, è nata anzitutto per dare una risposta all'inefficienza intrinseca ai piccoli e piccolissimi Comuni, i quali, per ragioni legate all'esiguo numero di funzionari, generalmente poco formati e inseriti in organizzazioni poco strutturate, faticano a far fronte a tutte le incombenze, agli adempimenti e all'intera gamma delle attività amministrative loro affidate.²

Il legame tra l'istituzione comunale e il servizio sociale è per un certo verso *costitutivo*, difatti la L.328/2000 vede nel Comune il principale programmatore e erogatore delle politiche sociali, nonché il responsabile dell'impostazione del sistema di servizi sociali. I professionisti del servizio sociale, dunque, non sono estranei a queste modificazioni istituzionali-organizzative.

² ZANARDI G., *Forme e sviluppo dell'intercomunalità. Uno studio sulla gestione associativa di servizi e funzioni*. Roma, Stamen, 2016, p.23.

L'organizzazione è parte integrante e interagente nell'operato quotidiano dell'assistente sociale. Il professionista, infatti, opera nell'organizzazione come un "relé organizzativo", capace di leggere la realtà esterna, coglierne i segnali, le sfumature, le esigenze, fungendo da sensore per l'ente di appartenenza attraverso le proprie analisi e, al tempo stesso, è erogatore di output provenienti dall'istituzione e destinati alla comunità, secondo quanto previsto dal mandato istituzionale.

È dunque possibile immaginare come il cambiamento del contesto istituzionale di riferimento possa comportare delle modifiche nell'operatività quotidiana dell'assistente sociale.

L'obiettivo di questa ricerca è proprio quello di indagare quali modificazioni sono intercorse, a livello istituzionale e nel lavoro sociale comunale, a seguito delle disposizioni normative sulla gestione associata delle funzioni di cui il Comune è titolare. Si tenta di mostrare come i processi di cambiamento organizzativo-istituzionali siano anch'essi terreno operativo per l'assistente sociale e in che misura i processi di intercomunalità possano aderire ai principi del servizio sociale italiano.

L'elaborato si struttura in un percorso di analisi dalle normative, sia nazionali, sia regionali del Veneto, che hanno contribuito allo sviluppo dell'intercomunalità; con particolare attenzione agli strumenti messi a disposizione dei Comuni per incentivare il ricorso alla gestione associata delle funzioni.

Questo tipo di analisi, è bene specificarlo, si gioca squisitamente sul campo della Pubblica Amministrazione e dei rapporti che intercorrono tra i vari enti comunali coinvolti, essendo essi unici titolari delle "funzioni pubbliche", ossia di quelle attività volte alla cura degli interessi della collettività, predeterminati in sede di indirizzo politico. Diversamente accade per i "servizi pubblici" che, pur essendo un

prodotto dell'esercizio della funzione, possono prevedere forme di esternalizzazione.

Ci si colloca dunque nella cabina di regia delle amministrazioni comunali.

In una seconda parte, successiva all'esame della normativa, si considera quanto l'intercomunalità possa offrire delle risposte alle sfide che il servizio sociale negli anni sta affrontando, in materia di integrazione istituzionale, di promozione sociale, di ricerca sul campo e di condivisione professionale. Si cerca di mostrare il legame ontologico tra il professionista inserito nel servizio sociale comunale e la sua organizzazione, alla luce delle previsioni della L.328/2000 e del codice deontologico.

Nella terza e ultima parte si illustrano diverse realtà di gestione associata, con la testimonianza di chi l'ha vissuta, e la vive, quotidianamente. Si vedranno, per ogni situazione, il percorso politico di creazione e mantenimento dell'intercomunalità, e, in parallelo, il percorso tecnico di riorganizzazione del settore sociale, con uno sguardo specificatamente al cambiamento dell'operatività quotidiana degli assistenti sociali nei comuni interessati, cercando di ricavarne in conclusione un'analisi dei punti di forza e di debolezza delle gestioni associate in esame.

PARTE 1

Intercomunalità: normative e riorganizzazione della PA

Premessa

L'esigenza di sviluppare forme di cooperazione tra enti locali comunali nel nostro Paese è assai radicata, lo dimostra il susseguirsi dei provvedimenti normativi che hanno interessato la Pubblica Amministrazione specialmente a partire dagli anni Novanta. Un'esigenza quantomeno giustificata, considerato il contesto territoriale italiano, caratterizzato da una sostanziosa presenza di piccoli e piccolissimi Comuni, detti anche *Comuni-polvere*³.

In questa prima parte si prende in esame l'evoluzione normativa in materia di gestione associata di funzioni, in cui sarà possibile cogliere il cambio di rotta del legislatore almeno in due aspetti: il primo riguarda il passaggio dall'inquadramento della materia dalle grandi riforme sugli enti locali a quello inerente i provvedimenti riguardanti la finanza pubblica ed il contenimento della spesa, mentre il secondo vede l'introduzione dell'obbligatorietà del ricorso alla gestione associata per l'esercizio delle funzioni comunali al di sotto di una data soglia demografica, limitando la volontarietà in capo alle amministrazioni alla sola scelta di quale strumento adottare per la cooperazione tra Comuni; tali aspetti sono il fulcro su cui ruota il Cap.1.

Dopo il 2010 le amministrazioni comunali dei piccoli enti locali si sono di fatto trovati di fronte ad un bivio, o meglio un trivio, dovendo scegliere se convergere all'interno di un'Unione di Comuni, se dar vita ad una gestione associata tramite convenzione, o se procedere con la fusione; nel Cap.2 si tracciano i riferimenti rispetto alla costituzione fattiva della gestione associata, accompagnata da un'analisi delle dinamiche intra-organizzative e le relative difficoltà che ne possono scaturire.

³ ZANARDI G., *Forme e sviluppo dell'intercomunalità. Uno studio sulla gestione associativa di servizi e funzioni*. Roma, Stamen, 2016, p.19.

Si prende in considerazione inoltre il ruolo riservato alle Regioni in questo processo, in particolare rispetto alla Regione Veneto, nel Cap.3, si vedrà che tipo di produzione legislativa si è avuta e come si sono modificati i contesti territoriali, cercando di fotografare, anche quantitativamente per quanto possibile, la distribuzione delle gestioni associate nelle loro diverse forme, e quanto il servizio sociale sia uno dei primi settori investiti dalla cooperazione intercomunale.

Capitolo 1

Evoluzione normativa dell'intercomunalità in Italia

Il Comune, secondo quanto previsto dall'Art.114 Cost, co.2, è un ente *autonomo*, detentore di autonomia politico-amministrativa, normativa, statutaria, finanziaria, a cui sono attribuite le *funzioni amministrative* (Art.118 Cost., co.1), sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Questi principi delineano un contesto in cui vi sono dei criteri di distribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo (*sussidiarietà verticale*), e tra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati (*sussidiarietà orizzontale*), in relazione alle diverse caratteristiche costitutive dei vari enti, quali ad esempio fattori demografici, organizzativi, associativi, (*differenziazione*). Tale distribuzione di adempimenti e funzioni deve tener conto delle effettive possibilità delle amministrazioni di garantirne l'esercizio (*adeguatezza*).

Tali principi sono stati incorporati nel dettato normativo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, recependo pienamente quanto già previsto dalle Leggi Bassanini alla fine degli anni Novanta. Tuttavia l'attenzione del legislatore verso la sostanziale numerosità dei piccoli Comuni non è un fenomeno recente nella storia italiana; fin dalle fasi ante-repubblica è possibile rintracciarne l'operato.

Già nel periodo fascista, infatti, si diede luogo a un accorpamento tra i diversi Comuni, secondo una modalità coercitiva, che ha ridotto il numero di Comuni a 7.314 nel 1931 (sopprimendone circa un migliaio): il provvedimento è poi stato revocato con l'avvento dell'Italia repubblicana, che ha visto una nuova proliferazione di piccoli Enti Locali, fino a raggiungere gli 8.084 nel 2014.⁴

⁴ CARETTI P., MILAZZO P., a cura di STADERINI F., Diritto degli Enti Locali, Padova, CEDAM, 2014. p.118

La situazione attuale, come è possibile riscontrare dalla Fig.1, è caratterizzata da una decisa prevalenza di Comuni di piccole dimensioni, sfiorando il 70% del totale, nei quali vive il 16,59% della popolazione del nostro Paese. Si tratta prevalentemente di Comuni situati lungo la fascia alpina e la dorsale appenninica per il 41%, il 40% in zona collinare, e solo il 19% in pianura⁵. Si tratta in sostanza di Comuni demograficamente poco abitati ma amministranti generalmente un territorio ampio (Fig.2).

Fig.1-Distribuzione dei piccoli Comuni ⁶

Regione	Comuni			Popolazione residente (Istat 2016)		
	Totale Comuni	Piccoli Comuni ≤ 5000 ab.	%	Popolazione Comuni	Popolazione Comuni ≤ 5000 ab.	%
Valle d'Aosta	74	73	98,65	127.329	92.939	72,99
Molise	136	125	91,91	312.027	150.775	48,32
Piemonte	1.202	1.067	88,77	4.404.246	1.296.369	29,43
Trentino-Alto Adige	293	254	86,69	1.059.114	444.118	41,93
Sardegna	377	314	83,29	1.658.138	518.497	31,27
Abruzzo	305	249	81,64	1.326.513	345.855	26,07
Calabria	409	324	79,22	1.970.521	632.955	32,12
Liguria	235	184	78,30	1.571.053	247.419	15,75
Basilicata	131	101	77,10	573.694	194.901	33,97
Marche	236	171	72,46	1.543.752	336.156	21,78
Friuli-Venezia Giulia	216	154	71,30	1.221.218	283.065	23,18
Lombardia	1.527	1.061	69,48	10.008.349	2.109.224	21,07
Lazio	378	252	66,67	5.888.472	449.840	7,64
Umbria	92	60	65,22	891.181	127.444	14,30
Campania	550	335	60,91	5.850.850	681.413	11,65
Veneto	576	303	52,60	4.915.123	760.785	15,48
Sicilia	390	205	52,56	5.074.261	497.978	9,81
Toscana	279	126	45,16	3.744.398	299.966	8,01
Emilia-Romagna	334	141	42,22	4.448.146	370.311	8,33
Puglia	258	86	33,33	4.077.166	221.688	5,44
Italia	7.998	5.585	69,83	60.665.551	10.061.698	16,59

Questi Enti Locali di dimensioni ridotte, convogliano in sé una serie di problematiche inerenti la loro attività amministrativa:

- Numero di personale esiguo su cui si accumula un eccesso di carico di lavoro per via dei crescenti adempimenti loro richiesti;
- Inadeguatezza degli apparati burocratici;
- Difficoltà nel garantire risposte adeguate ai bisogni della collettività per la carenza di risorse da investire nelle proprie tecnostrutture;
- Gestione polverizzata dei servizi

⁵ ZANARDI G., *Forme e sviluppo dell'intercomunalità. Uno studio sulla gestione associativa di servizi e funzioni*. Roma, Stamen, 2016, p.20

⁶ elaborazione Ancitel su dati ISTAT (01/01/2016)

Fig.2- Geografia dei piccoli Comuni italiani ⁷



È dunque nel pieno interesse del legislatore sciogliere il nodo della frammentazione degli enti locali, nell'ottica di perseguire le finalità di *efficacia* (attraverso la professionalizzazione del personale, la specializzazione delle strutture, l'ampliamento dei servizi, il maggior coordinamento e capacità progettuale) ed *efficienza*, verso l'obiettivo della creazione di economie di scala.

Dal 1990 ad oggi si sono sviluppati diversi interventi legislativi volti a favorire forme di cooperazione tra i piccoli Comuni, attraverso strumenti variegati. Si possono distinguere due fasi della produzione normativa nel merito: una prima fase che va dal 1990 al 2008 in cui l'assetto degli enti locali è stato definito da interventi di riforma della Pubblica Amministrazione; una seconda fase in cui l'intercomunalità è diventata a tutti gli effetti uno strumento di regolazione della spesa pubblica, affidandone la definizione al susseguirsi delle leggi finanziarie a partire dal 2008.

⁷ elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2013

1.1 La fase delle grandi riforme della Pubblica Amministrazione

Di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, il legislatore se ne occupa, per la prima volta in modo organico, nella L.142/1990 *“Ordinamento delle autonomie locali”*. Nel quadro complessivo della riforma si notano i tentativi di contrastare la riproduzione di Comuni-polvere, ad esempio fissando a 10.000 abitanti la soglia minima per l’istituzione di un nuovo Comune, e dedicando notevole spazio alla legittimazione dell’intercomunalità.

Il ruolo dell’ente locale comunale è circoscritto nel Capo IV, Art.6, co.1 *“Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.”*

In tal senso i principali passaggi normativi sull’intercomunalità sono rintracciabili nell’Art.3 co.3 secondo cui *“la legge regionale disciplina la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile”*, e nell’intero Capo VIII, che individua gli strumenti per l’effettiva realizzazione della cooperazione intercomunale.

Per quanto riguarda l’esercizio associato sia delle *funzioni* che dei *servizi* il legislatore all’Art.24 prevede la possibilità per le Province e i Comuni di stipulare tra loro delle *convenzioni*, prevedendo che si esplicitino *“i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie”*; un ulteriore strumento a disposizione degli enti locali è l’*Unione di Comuni*, di cui all’Art.26, uno strumento meno malleabile della convenzione. L’unione di comuni, infatti, è previsto che:

- debba essere finalizzata alla fusione dei Comuni aderenti (incentivati anche grazie all’erogazione di contributi regionali)

entro dieci anni dalla costituzione, pena lo scioglimento della stessa;

- debba essere costituita tra Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti o, in alternativa, prevedere la presenza di un solo Comune con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

Sia nel caso della convenzione che dell'Unione di Comuni, gli enti coinvolti nella gestione associata devono essere contermini tra loro.

La principale differenza, oltre a quella del vincolo alla fusione nel caso dell'Unione, è quella del diverso grado di cessione della sovranità degli amministratori. Nella convenzione la titolarità della funzione di indirizzo politico è riservata alla conferenza dei sindaci dei Comuni coinvolti, senza che questo dia seguito alla creazione di una nuova organizzazione dotata di personalità giuridica, mentre nell'Unione di Comuni vi è la creazione di fatto di un ente di secondo livello a cui si trasferiscono le funzioni comunali, ente dotato di una propria personalità giuridica e presieduto a rotazione dai sindaci degli enti locali interessati.

Per quanto riguarda invece la gestione associata dei soli *servizi* l'Art.25 della L.142/90 prevede la possibilità di ricorrere ai *consorzi*, equiparati alle aziende speciali. Introduce, inoltre, l'istituto dell'*accordo di programma*.

Gli accordi di programma previsti nell'Art.27 della L.142/90 sono strumenti di coordinamento dell'attività pubblica⁸ in cui diversi enti pubblici, anche di diverso livello, stipulano un contratto nel quale si vincolano a collaborare per *l'attuazione di opere, di interventi o di programmi*⁹, implementabili solo attraverso l'azione integrata dei diversi soggetti.

L'accordo di programma è di per sé uno strumento operativo che fornisce indicazioni precise ad ogni attore partecipante su quali apporti

⁸ BISSOLO G., FAZZI L., *Costruire l'integrazione sociosanitaria. Attori, strumenti, metodi*, Roma, Carocci Editore, 2005.

⁹ Art.27, co. 1, L.142/1990

dare per il raggiungimento dello scopo prefissato, definendo dunque anche quali risorse occorrono, siano esse umane, strutturali o finanziarie.

Per come sono inquadrati e istituiti, gli accordi di programma paiono essere più adatti a definire puntualmente dei settori di cooperazione, ad esempio sono adottabili per specifici programmi strategici tra servizi sociali e sanitari, piuttosto che essere strumenti capaci di segnare un percorso di cooperazione strutturato sul lungo periodo.

L'accordo di programma è sottoposto a controllo da parte di un organo di vigilanza apposito, presieduto dal Presidente della Regione.

L'orientamento della L.142/90 è confermato dalla L.265/99 "*Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*" detta Napolitano-Vigneri, che interviene organicamente rispetto alla cooperazione intercomunale, apportando degli elementi di novità.

Le modificazioni apportate in materia distinguono i diversi strumenti di gestione associata di funzioni e/o servizi attraverso la discriminante della creazione o meno di nuovi soggetti giuridici: tra le possibilità di attivazione della gestione associata *senza* la nascita di nuovi soggetti giuridici sono comprese le convenzioni, gli accordi di programma e la delega alle comunità montane; quelle per l'attivazione *con* nascita di nuovi soggetti giuridici si hanno attraverso il consorzio o l'Unione di Comuni. Quest'ultima, grazie a questo intervento normativo, viene definitivamente slegata dall'obbligo finalistico alla fusione dei Comuni, ad essa appartenenti: tale vincolo ha rappresentato per molti enti locali un deterrente, piuttosto che un incentivo, alla gestione associata delle funzioni. L'opportunità di ricorrere all'Unione dei Comuni è stata inoltre svincolata dai requisiti demografici precedentemente previsti (ovvero solo per Comuni contermini inferiori a 5.000 abitanti, o al massimo solo un Comune entro i 10.000 abitanti). L'Unione, inoltre,

viene definita come ente locale di secondo livello, in quanto i propri organi non sono eletti a suffragio diretto.

Il ruolo assegnato alle Regioni in questa cornice normativa è quello di cabina di regia, nell'Art.6, co.1, lett.a) infatti si specifica che *“Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione.[...]”*.

Le Regioni sono tenute a predisporre un piano di incentivazione delle gestioni associate, di cui all'Art.6, co.6, seguendo alcuni principi fondamentali:

- graduazione della corresponsione degli incentivi in relazione al crescere del livello di unificazione intercomunale, dunque al massimo livello d'integrazione corrisponde la massima incentivazione;
- erogazione di incentivi premiali nel caso in cui vi sia la scelta del ricorso alla fusione o all'Unione di Comuni, rispetto alle restanti forme associative, e specialmente qualora gli enti locali dell'Unione optino volontariamente per dar seguito al processo di fusione.

Un ulteriore passo nel senso dell'incentivazione delle gestioni associate è stato fatto grazie alla D.Lgs. 267/00 ovvero il *“Testo unico sull'ordinamento degli enti locali”*, che, riprendendo la via segnata dalla Napolitano-Vigneri, prevede l'erogazione per dieci anni di contributi statali ai Comuni che avessero optato per intraprendere il percorso della fusione.

Il Testo unico riconosce l'Unione di Comuni come ente locale (Art.32), con propria autonomia statutaria, purché tenga conto dello stretto legame che intercorre con le amministrazioni locali interessate, le quali eleggono a presidente dell'Unione uno dei sindaci facente parte dei

comuni coinvolti. L'Unione ha dunque potestà regolamentare limitatamente alla propria organizzazione, allo svolgimento delle funzioni ad essa trasferite ed ai rapporti finanziari tra i Comuni in cooperazione.

Il Tuel disegna inoltre il ruolo specifico delle Regioni per la valorizzazione delle esperienze di associazione tra i piccoli Comuni, esse infatti sono chiamate a:

- individuare i livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative;
- lasciare libertà ai Comuni rispetto alla scelta della forma associativa da adottare;
- esercitare un potere sostitutivo nel caso in cui i Comuni non si adeguino all'esercizio associato delle funzioni.

Convenzione e Unione di Comuni sono ad oggi i due strumenti particolarmente incentivati ed utilizzati per la realizzazione dell'intercomunalità, ma accanto ad essi negli anni un percorso di continua ridefinizione si è avuto anche rispetto alle Comunità Montane. Nate nel 1971 ad opera della L.1102 per valorizzare i territori montani e migliorarne la loro abitabilità, conseguentemente al riconoscimento da parte del Legislatore della presenza di particolari squilibri socioeconomici da contrastare tra le zone montane e il resto del territorio nazionale, oltre alla necessità di tutela del patrimonio ambientale-naturalistico.¹⁰

Per raggiungere tali scopi entro un anno dalla propria costituzione la Comunità Montana era tenuta ad elaborare un piano pluriennale per lo sviluppo economico-sociale della propria zona ai sensi dell'Art.5 L.1102/1971, finanziato annualmente ad opera della Regione di appartenenza.

Tale inquadramento delle Comunità Montane è stato radicalmente modificato dal D.Lgs. 267/2000, alle quali dedica il Capo IV, che

¹⁰ Art.2 L.1102/1971

sancisce la loro equiparazione alle Unioni di Comuni, con la sola particolarità di essere territorialmente caratterizzate da una morfologia di tipo parzialmente o totalmente montana. L'art. 27 co.1 dichiara dunque che le Comunità Montane sono finalizzate alla “[...] valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.”. Il Tuel impone un limite demografico ai Comuni o capoluoghi di Provincia appartenenti alle Comunità Montane: essi non devono superare i 40.000 abitanti, dando facoltà alle Regioni di escludere dalla Comunità Montana i Comuni parzialmente montani con meno del 15% della popolazione residente in territorio montano. Alle Regioni spetta anche la facoltà di includere nell'Unione anche Comuni confinanti, non montani, con popolazione inferiore alle 20.000 unità, purché siano parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della comunità¹¹. L'orientamento del Legislatore si è ulteriormente modificato sulla gestione associata con l'avvento della stagione delle normative inerenti le manovre finanziarie.

1.2 La fase dei provvedimenti inerenti le manovre finanziarie

Al termine degli anni Duemila il Legislatore ha vincolato l'operatività degli enti locali non tanto attraverso delle leggi ad hoc, quanto piuttosto attraverso previsioni inserite all'interno delle manovre finanziarie dal 2007 ad oggi. Tale cambiamento di rotta può far pensare alla convinzione che la riorganizzazione territoriale possa fungere da strumento di contenimento delle spese e degli sprechi, oltre ad aumentare la rispondenza al criterio di economicità degli enti locali. Nella legge finanziaria del 2008¹² si impone alle Regioni il riordino delle Comunità Montane, procedendo verso il contenimento complessivo del loro numero, la riduzione dei componenti dei loro

¹¹ Art. 27 co.5 D.Lgs.267/2000

¹² L.244/2007

organi e delle relative indennità. Tale orientamento è stato inasprito con la finanziaria del 2010¹³, la quale ha disposto il termine dei trasferimenti erariali alle Comunità Montane e destinando il 30% della quota ai singoli Comuni ad esse appartenenti.

In tal modo si è proceduto verso lo strangolamento della Comunità Montana, costringendo le Regioni o a sopprimerle definitivamente o a ridurre drasticamente il numero, obbligandole così a convogliare sulla scelta dell'Unione di Comuni o della gestione associata in convenzione, pur restando la facoltà di adesione ad esse in capo ai singoli enti locali.

Il decisivo punto di svolta si è avuto con il D.L. 78/2010 *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, convertito successivamente in L.122/2010, che sancisce l'obbligatorietà di gestione associata delle funzioni per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, lasciando libertà di scelta solamente nel determinare con quali enti locali contermini associarsi, e attraverso quale strumento: tramite la convenzione o l'Unione di Comuni.

Il limite demografico è abbassato a 3.000 abitanti per i Comuni appartenenti o appartenuti ad una Comunità Montana.

Ad attuazione del D.L. 78/2010, si è sommato il D.L. 98/2011 *“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*, il quale detta le tempistiche perentorie ai Comuni per l'associazione delle funzioni fondamentali, quest'ultime dettagliate nel D.L. 95/2012 *“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”*.

¹³ L. 191/2009

Capitolo 2

Le forme di gestione associata dopo il D.L. 78/2010

Con l'introduzione del vincolo di obbligatorietà della costituzione dell'esercizio associato delle funzioni per i piccoli Comuni (<5.000 abitanti, o <3.000 abitanti se precedentemente appartenenti a Comunità Montane) il panorama che si è andato a delineare per gli enti locali è stato caratterizzato dalla messa in moto di processi decisionali e riorganizzativi complessi, costringendoli di fatto a compiere un'analisi e un'autoanalisi riflessiva sui propri strumenti, sulle proprie risorse, e sul proprio contesto territoriale.

2.1 Amministrazioni al bivio

Prima della creazione *de facto* della gestione associata i Comuni danno avvio a degli studi di fattibilità, nei quali si definiscono gli ambiti ottimali, tenendo conto del livello di accordo politico esistente, del piano strategico dell'area, del progetto gestionale, della qualità della leadership politica e tecnica presente nonché del grado di coinvolgimento delle risorse umane disponibili, dal quale ne risulta un'analisi approfondita del funzionamento dell'organizzazione comunale inserita nel più ampio contesto territoriale. Tale studio di fattibilità costituisce la base per rendere effettivo l'avvio della gestione associata, ed è uno strumento indispensabile per poter compiere una scelta politica più ponderata possibile.

La legge, grazie all'Art.19 D.L. 95/2012 "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*", indica anche *quali* sono le dieci funzioni fondamentali da associare:

- a) *Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;*
- b) *Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;*

- c) *Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute dallo Stato dalla normativa vigente;*
- d) *Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;*
- e) *Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi;*
- f) *Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;*
- g) *Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;*
- h) *Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;*
- i) *Polizia municipale e polizia amministrativa locale*
 - l) *Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia elettorale*
 - l-bis) *servizi in materia statistica.*

Nel periodo intercorso tra l'entrata in vigore del vincolo di obbligatorietà e il definitivo elenco delle funzioni fondamentali ad opera del D.L. 95/2012, il D.L. 78/2010 già individuava provvisoriamente sei funzioni fondamentali:

- a) *funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;*
- b) *funzioni di polizia locale;*
- c) *funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;*
- d) *funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;*
- e) *funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;*
- f) *funzioni del settore sociale.*

Rispetto alle funzioni da associare, e la loro divisione in fondamentali e non fondamentali, la normativa opera un distinguo a seconda delle dimensioni dei Comuni obbligati. Per i piccolissimi Comuni, ossia quelli con popolazione inferiore alle 1.000 unità, sussiste l'obbligo associativo trasversale a tutte le funzioni, incluse quelle non fondamentali, ovvero, a titolo esemplificativo: URP, cultura, turismo, sport e tempo libero, sviluppo economico. I piccoli Comuni, con popolazione compresa tra i 1.001 e 5.000 abitanti, sono soggetti al solo obbligo di associazione delle funzioni fondamentali, lasciando loro la facoltà di decidere in merito alla gestione di quelle non fondamentali. In questo senso l'eccezione è rappresentata dalla funzione di cui all'Art.19 D.L. 95/2012 *lett.l*, esonerata dall'obbligo associativo.

Nell'intercomunalità, secondo quanto disposto dall'Art.14, co.29, del D.L. 78/2010 è fatto divieto ai Comuni di svolgere singolarmente le funzioni fondamentali esercitate in cooperazione, e per converso la medesima funzione non può essere esercitata da più gestioni associate.

Dal punto di vista del *come* realizzare la cooperazione intercomunale, come si è potuto vedere nel capitolo precedente, il quadro normativo impone a tutt'oggi di scegliere tra la costituzione di un'Unione di Comuni e la gestione associata in convenzione, ferma restando la possibilità di poter procedere a delle fusioni.

I Comuni si ritrovano a compiere una scelta fondamentale che ha delle implicazioni differenti, sia in termini di cessione della sovranità del singolo Comune, sia rispetto al livello dell'integrazione, condizionando anche l'ammontare degli incentivi che ogni Regione prevede per l'avvio nuove gestioni associate.

UNIONE DI COMUNI

L'Unione di Comuni, tra i due strumenti messi a disposizione dal legislatore, si presenta come l'alternativa più radicale per diversi motivi: si tratta anzitutto di creare un nuovo ente locale di secondo

livello, dotato di propria personalità giuridica di diritto pubblico, ad elevata integrazione politica e gestionale. L'Unione di Comuni, in quanto dotata di personalità giuridica, ha un proprio bilancio, e può redigere atti a nome proprio, senza che pervengano singole richieste da parte dei singoli Comuni facenti parte.

Le funzioni, individuate dai singoli Consigli comunali sono dunque trasferite in toto all'Unione; non si tratta solamente di realizzare un coordinamento, ma di realizzare un elevato livello d'integrazione intra-organizzativa, dato che da tale trasferimento scaturisce l'obbligo di unificare protocolli, regolamenti, competenze tecniche e gestionali, procedure, servizi.

Tutto ciò che fa parte della funzione trasferita deve essere unificato tra i diversi Comuni, in linea con il principio d'integralità ed in modo da evitare duplicazioni dei costi.

L'Unione ha propri uffici e propri organi politici, la Presidenza è esercitata ciclicamente dai sindaci dei comuni aderenti, cercando di garantire una certa rappresentatività. Restano in capo ai singoli Comuni alcune competenze di natura politica.

Considerata la complessità e la strutturazione piuttosto rigida dell'Unione, è necessario che si conferiscano ad essa un numero congruo di funzioni, onde evitare che i costi del mantenimento della sovrastruttura vadano a superare gli effettivi benefici.¹⁴

CONVENZIONE

La convenzione è uno strumento flessibile, attraverso il quale più amministrazioni associano le funzioni, mantenendo la propria sovranità

¹⁴ FIERI F.R., GALLO L., MORDENTI M., *Le Unioni di Comuni. Costituzione, Gestione, Governance*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2012.

Gli autori sostengono inoltre che se da un lato è necessario conferire funzioni plurime alle Unioni, dall'altro lato vi è il rischio di sovraccaricare la struttura trasferendone immediatamente un gran numero di esse. Suggestiscono dunque di portare avanti un percorso graduale di implementazione-consolidamento delle funzioni trasferite.

pressoché intatta. La gestione effettiva delle funzioni può avvenire attraverso:

- La costituzione di un ufficio comune che garantisca una profonda integrazione;
- La delega della funzione a uno solo degli enti convenzionati, solitamente al capofila.

Optare per la gestione associata in convenzione non comporta la creazione di un nuovo ente locale, in quanto il nuovo associato non ha propria personalità giuridica. Tale caratteristica è il motivo della duttilità di tale strumento, ma porta con sé dei risvolti che possono andare a complicare il processo d'integrazione. Non avendo un bilancio unico, in questo tipo di cooperazione, si deve tener conto dei differenti bilanci dei diversi Comuni, produrre documenti singoli, a nome dei singoli. Non è dunque un soggetto a sé, riconosciuto. Il personale tecnico resta in capo ai Comuni di appartenenza.

La convenzione è oggetto di valutazione allo scadere del primo triennio dalla sua costituzione, qualora non si comprovi il conseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, i Comuni sono obbligati a espletare le proprie funzioni solo attraverso l'Unione di Comuni.

La valutazione del raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza poggia le proprie basi negli Artt.4 e 5 del Decreto del Ministero dell'Interno dell'11 settembre 2013. Stando alle indicazioni ministeriali per comprovare *l'efficienza*, allo scadere del triennio gli Enti associati devono dimostrare di aver realizzato un risparmio complessivo di spesa di almeno il 5%, rispetto alle spese sostenute nell'esercizio antecedente alla gestione associata. Per quanto riguarda invece la valutazione dell'*efficacia* gli enti locali devono dimostrare di aver portato dei miglioramenti su almeno tre dei seguenti settori: smaltimento e raccolta dei rifiuti, edilizia scolastica, polizia locale, erogazione delle prestazioni sociali, ufficio tecnico, servizi fiscali.

La L.56/2014 cd *Delrio "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni"*, all'art.1 co.107 sancisce che il limite demografico minimo che le unioni e le convenzioni devono raggiungere è di 10.000 abitanti o di 3.000 abitanti se appartenuti a Comunità Montane (solo se formate da almeno 3 Comuni con deroghe su valutazione della Regione), limite che non si applica alle Unioni già costituite.

Al termine di questa disamina si presenta uno schema riassuntivo dei due strumenti a disposizione degli enti comunali.

	UNIONE DI COMUNI	CONVENZIONE
Flessibilità	Bassa	Alta
Personalità giuridica	Sì	No
Grado di integrazione	Elevato	Basso
Esercizio delle funzioni	Tramite uffici propri	Costituzione di un ufficio comune o delega al Comune capofila
Governance	Organi politici dell'Unione	Coordinamento tra gli organi politici dei singoli enti
Accesso ai contributi	Finanziamenti regionali	Finanziamenti regionali più limitati
Durata	Medio-Lungo periodo	Breve periodo
Verifica	Controllo di gestione attraverso report periodici, con la collaborazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione ¹⁵	Al termine del primo triennio dalla costituzione della convenzione

¹⁵ Il sito www.performance.gov.it descrive i compiti dello IOV: "Verifica che l'amministrazione realizzi nell'ambito del ciclo della performance un'integrazione sostanziale tra programmazione economico-finanziaria e pianificazione strategico-

Patto di stabilità	Esenzione	Nessuna esenzione
Personale	Diventa personale in comando dell'Unione per le funzioni trasferite	Resta in capo al comune convenzionato, messo a disposizione dell'associato attraverso il distacco parziale.
Possibilità di nuove assunzioni	Assunzione di personale a tempo indeterminato nel limite del 100% della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente ¹⁶	Permangono i vincoli sulle assunzioni

Rispetto al *con chi* costituire l'intercomunalità, sia nel caso della gestione associata in convenzione che nell'Unione, la conterminità, ossia la diretta vicinanza tra i Comuni con soluzione di continuità, è un requisito essenziale.

Per quanto riguarda il *quando*, invece, si è assistito in un primo momento a un susseguirsi di proroghe nelle scadenze per la realizzazione dell'intercomunalità. A grandi linee, inizialmente, si doveva assistere alla gestione associata di almeno tre funzioni entro la fine del 2013, altre tre entro settembre del 2014 e le restanti quattro entro il termine del 2014, ma si è assistito ad uno slittamento dei termini a fine 2016, grazie al D.L. 210/2015 cd. *Mille proroghe*, ed un'ulteriore proroga si è avuta per opera del D.L. 244/2016 spostando la scadenza a fine 2017.

Tali proroghe sono, probabilmente, conseguenti alle pressioni che l'ANCI in diverse occasioni ha esercitato sul Governo, tendenzialmente

gestionale. Ai fini della valutazione della performance organizzativa, promuove l'utilizzo da parte dell'amministrazione dei risultati derivanti dalle attività di valutazione esterna delle amministrazioni e dei relativi impatti. Promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità; verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità."

¹⁶ L.208/2015 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"

mostrando la propria contrarietà alla coercizione all'associazione delle funzioni.

2.2 Una buona riuscita è assicurata?

La gestione associata delle funzioni, specie se denotata da uno scadenziario normativo preciso, comporta di per sé diversi problemi di ordine politico e tecnico.

A livello politico si potrebbero individuare come fattori complicanti:

- La presenza di un'amministrazione ad inizio mandato; in quanto potrebbe non riuscire a gestire la grande complessità del processo riorganizzativo, essendo ancora in fase di insediamento/inserimento;
- La presenza di un'amministrazione a fine mandato; a livello teorico potrebbe presentarsi il rischio di un temporeggiamento nella realizzazione della gestione associata in modo tale da lasciare il processo decisionale in mano ai successori;
- La presenza di diversi modelli organizzativi tra le diverse amministrazioni;
- La presenza di un timore di essere *fagocitati* dal Comune più grande;
- La presenza di diversi stili di policy making, a partire da diverse modalità di inquadramento dei problemi sociali (framing) e di analisi della realtà, con conseguenti elaborazioni e erogazione di risposte differenti;¹⁷
- Utilizzare il pretesto delle continue proroghe per realizzare la gestione associata solo "su carta" e non come prassi quotidiana.

A livello tecnico i fattori complicanti si hanno potenzialmente rispetto:

- Alla ridefinizione delle posizioni in organico, dunque a una revisione del numero di responsabili e dirigenti;

¹⁷ LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2011

- Alla messa a punto di regolamenti, procedure, strumenti comuni alle diverse amministrazioni, con un dispendio di tempo e risorse notevole;
- Alla difesa delle proprie metodologie di lavoro, consolidate in anni di servizio;
- Alla possibile mancanza di coinvolgimento e partecipazione nel processo decisionale di definizione della gestione associata, vivendola come una scelta calata dall'alto che rischia di produrre malcontento e resistenze;
- Alla modificazione dei rapporti con la politica, dovendo riferirsi contemporaneamente a tutte le amministrazioni coinvolte.

Al di là di queste legittime, possibili, difficoltà, è condivisibile il punto di vista fornito da Fieri, Gallo e Mordenti: nell'intercomunalità emerge il bisogno di fare rete, vedendo questa come chiave di volta della propria identità di ente locale, nella quale contemperare le esigenze di:

“forte razionalità nella programmazione degli obiettivi e nella standardizzazione dei processi [e di] un'adeguata flessibilità rispetto al contesto”¹⁸

Per riuscire nell'intento sopra descritto, in linea con gli interessi del Legislatore nazionale in materia di controllo della spesa e di razionalizzazione delle risorse, Zanardi sostiene che la gestione associata può portare dei significativi miglioramenti solamente qualora sussistano le condizioni essenziali:

- *“un accordo politico ampio e condiviso*
- *un piano strategico dell'area vasta chiaro e condiviso*
- *un progetto gestionale lucido e coerente*
- *il coinvolgimento nel progetto delle migliori risorse umane disponibili*
- *unificazione delle strutture, senza duplicazioni*
- *determinazione di regole chiare e semplici*
- *uso di soluzioni tecnologiche avanzate*
- *automazione degli atti e delle procedure*
- *presenza di una leadership politica e tecnica”¹⁹*

¹⁸ FIERI F.R., GALLO L., MORDENTI M., *Le Unioni di Comuni. Costituzione, Gestione, Governance*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2012, p.182.

Si tratta di una sfida che si gioca su diversi piani, non solamente finanziario e/o strumentale, bensì anche sul lato umano e organizzativo, emerge dunque l'esigenza di tracciare un percorso quanto più possibile razionale e condiviso con tutti gli attori coinvolti, ricercando di fatto una sinergia di intenti e di azioni, la quale non è per nulla scontata, evitando di procedere a tentoni nel buio, trasmettendo insicurezza a tutti i collaboratori in campo, con il rischio di far naufragare il progetto di gestione associata nella sua completezza.

¹⁹ ZANARDI G., *Forme e sviluppo dell'intercomunalità. Uno studio sulla gestione associativa di servizi e funzioni*, Roma, Stamen, 2016, p.55.

Capitolo 3

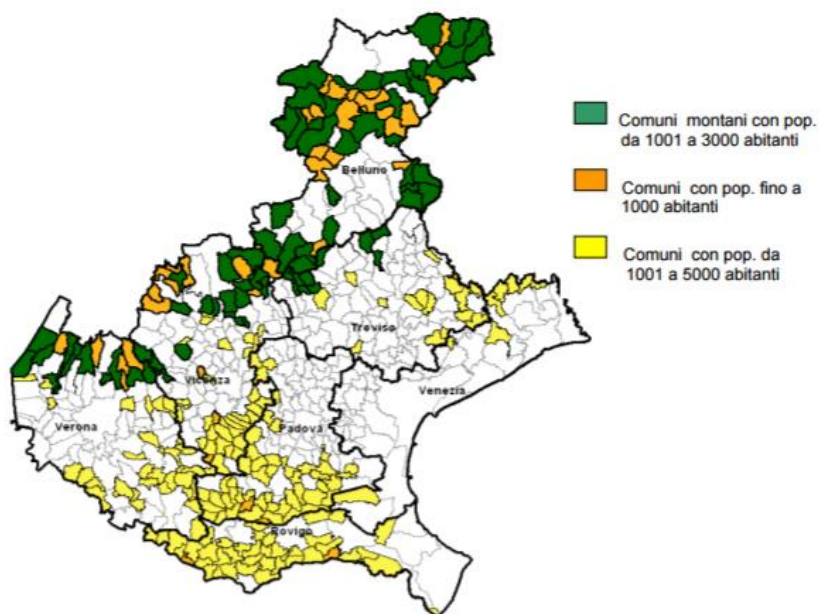
Istantanee sulle forme di gestione associata in Veneto

Il territorio veneto, con una popolazione di circa 4.857.210 abitanti, presenta 576 Comuni, 307 di piccole dimensioni, dei quali 273 sono soggetti all'obbligo associativo²⁰; 39 di questi hanno una popolazione inferiore alle 1.000 unità, come è possibile vedere nella Fig.3.

I Comuni soggetti all'obbligo associativo sono così distribuiti:

- 8 in provincia di Venezia
- 50 in provincia di Padova
- 25 in provincia di Treviso
- 43 in provincia di Belluno
- 40 in provincia di Rovigo
- 61 in provincia di Vicenza
- 46 in provincia di Verona

Fig.3 - distribuzione territoriale dei Comuni obbligati



²⁰ Lo scarto tra i Comuni obbligati e il totale dei Comuni di piccole dimensioni è dovuto ai diversi limiti demografici vigenti per i territori montani, soggetti all'obbligo associativo solo se al di sotto dei 3.000 abitanti

Negli ultimi anni le forme di cooperazione intercomunale più strutturate si sono sostanziate nelle Comunità Montane, prima della loro effettiva soppressione, e nelle Unioni di Comuni nate a seguito degli anni 2000 sulla spinta dei contributi erogati per la loro costituzione.

Molte sono dunque le realtà toccate dall'obbligatorietà della gestione associata a partire dal 2010, richiedendo uno sforzo d'insieme considerevole.

3.1 Le disposizioni del Legislatore regionale

Il Legislatore regionale, incarnando il ruolo assegnatogli dal Legislatore nazionale ha definito i limiti demografici e gli ambiti territoriali. La principale norma regionale in materia di gestione associata è la L.R. Veneto n°18 del 27 aprile 2012, in attuazione al D.L. 138/2011.

Le forme di gestione associata di funzioni promosse dalla Regione si sostanziano nelle Unioni di Comuni, nelle convenzioni e nei Consorzi monofunzionali, quest'ultimi purché siano già esistenti all'entrata in vigore della Legge in questione.

La normativa regionale in esame si occupa anzitutto di definire secondo quali criteri le amministrazioni comunali devono costituire le gestioni associate. In particolare il Legislatore differenzia il territorio veneto in aree geografiche omogenee, in relazione alle quali si richiedono requisiti dimensionali differenti della gestione associata, distribuiti geograficamente come mostrato dalla fig.4:

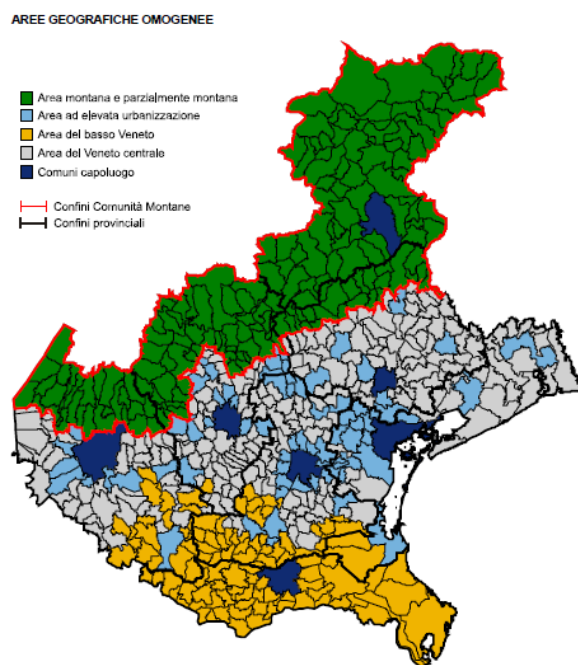
1. Area montana o parzialmente montana - almeno 3.000 abitanti;
2. Area ad elevata urbanizzazione - almeno 20.000 abitanti;
3. Area del basso Veneto - almeno 8.000 abitanti;
4. Area del Veneto centrale - almeno 10.000 abitanti;

L'Art.8 della L.R.Veneto 18/2012, al co.3, definisce i criteri secondo i quali i Comuni possono presentare le loro proposte di gestione

associata, ossia l'appartenenza alla medesima area geografica omogenea e alla medesima Provincia, rispettando il requisito di contiguità territoriale.

Nel CAPO V, l'attenzione è dedicata agli incentivi erogati dalla Regione, elargiti in forma massima nel caso in cui gli Enti Locali procedano con una fusione, e comunque commisurati a fattori quali il rispetto delle dimensioni territoriali ottimali, di cui all'Art.7, la durata minima delle convenzioni a cinque anni, la dimensione associativa.

Fig. 4 - Aree geografiche omogenee²¹



Tenendo conto della complessità della cooperazione intercomunale il Legislatore precisa all'Art.11 che, attraverso la collaborazione con le Università e con gli organismi di rappresentanza degli enti locali, sono predisposte delle forme di supporto giuridico-amministrativo, oltre a degli eventi formativi a favore del personale comunale e degli amministratori per creare una condivisione d'esperienze.

²¹ Allegato alla legge regionale relativa a: disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali

Viene dunque istituito, all'Art.11, il registro regionale delle forme di gestione associata, l'iscrizione al quale costituisce requisito fondamentale per accedere ai finanziamenti messi a disposizione.

Dall'aprile 2012, con l'entrata in vigore della L.R. 18/2012, diverse criticità si sono presentate nella formazione delle gestioni associate. Infatti, come descritto dalla D.G.R. 1417 del 6 agosto 2013, se da un lato l'Unione di Comuni è considerata preferibile dal Legislatore regionale, dall'altro lato gli enti locali comunali hanno preferito optare per la convenzione, proprio per il tipo di flessibilità che essa garantisce. Difficoltà sono inoltre subentrate per quei Comuni obbligati che sono territorialmente isolati, perché contigui solo a Comuni non obbligati, o per coloro i cui contermini non hanno voluto collaborare. Raggiungere la dimensione demografica minima per l'esercizio associato di funzioni, per alcuni è stato impossibile. In altri casi invece, fa notare la delibera, per poter assolvere all'obbligo associativo, i Comuni hanno formulato delle proposte che esulano dai requisiti di contiguità e di appartenenza alla medesima Provincia.

Per rispondere alle criticità presentate si è istituito un tavolo di confronto tra la Regione e le Prefetture, in modo da sbloccare la situazione di questi Comuni.

Il processo di riorganizzazione intercomunale non è dunque solo "*affar degli obbligati*", ma in misura differente va a interessare anche una parte degli stessi Comuni non soggetti all'obbligo associativo.

3.2 Lo stato dei lavori al 2016: analisi territoriale

-FUSIONE-

La possibilità della fusione, stando a quanto riportano i dati, non è effettivamente stata sfruttata se non in rari casi. I Comuni che, a seguito dell'introduzione dell'obbligo associativo nel 2010, hanno optato per la massima forma di integrazione sono stati solamente quattro, situati nell'arco Alpino del territorio:

- 1) Nel 2013 si ha la costituzione di QueroVas (BL), nata dalla fusione dei due omonimi Comuni;
- 2) Nel 2014 Castellavazzo si fonde con Longarone (BL);
- 3) Nel 2016 Forni di Zoldo e Zoldo Alto si fondono nel Comune di Val di Zoldo (BL);
- 4) Sempre nel 2016 Farra d'Alpago, Pieve d'Alpago, Puos d'Alpago, danno vita al Comune di Alpago (BL).

È possibile pensare che le fusioni sopracitate siano figlie proprio dell'introduzione della gestione associata obbligatoria, infatti le fusioni ante-2010 sono state solamente due, negli anni Novanta, che hanno dato vita ai Comuni oggi conosciuti come Porto Viro (RO) e Due Carrare (PD), con un sostanziale decennio di stasi.

-UNIONE DEI COMUNI-

Inequivocabilmente nel corso dei primi anni 2000, grazie agli incentivi previsti dalla normativa statale, in particolare nella L.265/99, vi è stato un forte sviluppo delle Unioni di Comuni.

Secondo i dati forniti dalla Regione Veneto, al 1° gennaio 2016²² esistono 25 Unioni di Comuni nel territorio, di cui la fig.5 ne contiene una sintesi.

Questi dati si prestano ad alcune riflessioni.

Rispetto alla distribuzione territoriale: ne sono presenti 3 nella provincia di Venezia, 8 nel padovano, 1 nel bellunese così come nel rodigino, 5 nella provincia di Vicenza e 7 nel veronese.

Più interessante è osservare la loro composizione interna.

La prima parte della tabella di cui alla fig.5, mostra le Unioni di Comuni costituite da enti locali non soggetti all'obbligo associativo, se le si relaziona con la numerosità delle funzioni associate è possibile notare come si trattino di Unioni create sul trasferimento di due

²² Nel corso del 2016 si sono sviluppate anche altre Unioni, ma non sono disponibili ad oggi dei dati aggiornati.

funzioni, che tra l'altro sono quelle caratterizzate dall'elevato grado di autonomia e autorganizzazione. Si tratta infatti della funzione di protezione civile e quella della polizia municipale amministrativa. L'unica eccezione in questo sottogruppo di gestioni associate è rappresentata dall'Unione di Comuni **f**, una gestione associata di due Comuni di recente formazione situata nel vicentino, che ha operato la scelta politica di un quasi totale trasferimento delle funzioni all'Unione. Una scelta di questo tipo sembrerebbe aprire la strada a delle possibilità, ipoteticamente parlando, di fusione, in considerazione dell'alto grado di integrazione che è possibile desumere dall'analisi del dato quantitativo.

Il secondo sottogruppo di Unioni di Comuni è formato da quelle che hanno una composizione esclusivamente di enti locali soggetti all'obbligo associativo. Si riscontra in questo caso una certa preponderanza di questa tipologia nell'area del veronese. Rispetto alle funzioni vi è una certa eterogeneità: alcuni Comuni hanno usato le preesistenti Unioni (tutte formate prima del 2010) per dare avvio a un trasferimento completo, o quasi, di tutte le funzioni fondamentali (4 su 10 hanno associato più di nove funzioni: Unione dei Comuni **k,n,o,p**); altri invece vedono il trasferimento di poche funzioni.

Un'ipotesi che si può avanzare considerata l'eterogeneità di questo sottogruppo è che alcuni abbiano utilizzato l'Unione come base per realizzare la più alta integrazione possibile, per altri invece può esservi la possibilità che vi sia l'adesione ad una Unione, ma vi sia al contempo l'ottemperamento all'obbligo associativo attraverso l'uso delle convenzioni con una parte dei comuni facenti parte dell'Unione, oppure con enti locali estranei all'Unione stessa. Questa possibilità infatti non è contraria alle previsioni normative, che sanciscono solamente l'obbligo di far parte di una sola Unione.

Fig.5 - Quadro sintetico delle Unioni di Comuni in Veneto²³

	Anno di costituzione	N° totale Comuni	N. Comuni OBBLIGATI	N. Comuni NON OBBLIGATI	Popolazione	lett.a) Amministrazione	lett.b) Servizi pubblici comunali	lett.c) Catasto	lett.d) Urbanistica	lett.e) Protezione civile	lett.f) Rifiuti e riscoss. tributi	lett.g) Servizi sociali	lett.h) Edilizia scolastica e	lett.i) Polizia municipale amm.	lett.l) Anagrafe servizi elettorali	lett.l bis) Statistica	N° Totale funzioni
a	2001	11	-	11	98233					x				x			2
b	2006	3	-	3	36024					x				x			2
c	2008	2	-	2	28916					x				x			2
d	2001	3	-	3	28021					x				x			2
e	2015	3	-	3	29832					x				x			2
f	2011	2	-	2	9334	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	10
g	2002	4	-	4	36432									x			1
h	2014	6	-	6	120170					x				x			2
i	1999	5	5	-	12222		x	x	x	x		x				x	6
j	1997	2	2	-	4572					x		x		x			3
k	2000	4	4	-	11183	x	x	x	x	x	x	x	x	x			9
l	2000	3	3	-	3461					x				x			2
m	1999	2	2	-	3331									x			1
n	2007	3	3	-	6978	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	10
o	2001	6	6	-	10991	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
p	2002	4	4	-	12888		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10
q	2000	2	2	-	3047					x				x	x		3
r	2001	4	4	-	8742					x	x		x				3
s	1998	5	4	1	22216			x			x	x		x			4
t	2002	5	2	3	26288					x		x		x			3
u	2001	4	1	3	29376					x				x			2
v	2012	2	1	1	27952	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		10
w	2012	4	3	1	19952					x	x	x	x	x			5
x	2000	2	1	1	6264	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	10
y	2000	2	1	1	8400					x				x			2
N° 25		93	48	45	589791	6	8	9	7	22	10	11	9	22	7	6	

Il terzo ed ultimo sottogruppo di Unioni di Comuni è caratterizzato dalla presenza mista di Comuni obbligati e non: si tratta di 6 Unioni di cui 2 nate successivamente all'introduzione dell'obbligo associativo.

Anche in questo caso si presenta una certa eterogeneità nel trasferimento delle funzioni, ma la tabella può suggerire che il livello di integrazione più alto si è raggiunto nelle Unioni composte da un Comune obbligato e uno non obbligato. Spiccano, infatti, per numero di funzioni trasferite, l'Unione Comuni v, nel bellunese, e l'Unione dei Comuni x, nel padovano.

I restanti Comuni potrebbero dunque ottemperare all'obbligo associativo secondo un'intercomunalità ibrida, o aver provveduto a

²³ Rielaborazione dei dati messi a disposizione dalla della Sezione Enti Locali, Persone Giuridiche, Controllo Atti, Servizio Elettorale e Grandi Eventi della Regione Veneto.

ulteriori trasferimenti di funzioni nel corso del 2016, in forza anche delle continue proroghe in materia.

Se si vanno ad osservare le funzioni maggiormente associate abbiamo nell'ordine:

- Polizia municipale e polizia amministrativa locale → **n°22** Unioni
- Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi → **n°22** Unioni
- Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini → **n°11** Unioni
- Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi → **n°10** Unioni
- Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici → **n°9** Unioni
- Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute dallo Stato dalla normativa vigente → **n°9** Unioni
- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale → **n°8** Unioni
- Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia elettorale → **n° 7** Unioni
- Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale → **n°7** Unioni
- Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo → **n°6** Unioni
- servizi in materia statistica → **n°6** Unioni

Quello che balza all'occhio in questa disamina è la progressione complessiva delle funzioni associate: dalla più autonome e legate al territorio, inteso in senso sovra-comunale, a quelle più legate ad un

funzionamento interno del Comune. Complessivamente pare che ci sia una sorta di resistenza, o campanilismo, nel voler trasferire ad un ente locale di secondo livello, quale è l'Unione, la gestione di servizi storicamente di competenza comunale.

Tale resistenza che sembra apparire dai dati potrebbe trovare diverse ipotetiche giustificazioni: dal timore di perdere di rappresentatività rispetto a talune funzioni dentro all'Unione di Comuni, al minor ritorno in materia di consenso elettorale rispetto alla gestione di problemi puntuali (si pensi ai lavori pubblici, alla gestione delle scuole o anche ai servizi sociali, nei quali il contatto con la cittadinanza è decisamente forte in termini di segnalazione-fronteggiamento del problema) trasferendoli a un ente non immediatamente vicino ai cittadini di un dato Comune; dalla minore esperienza di rete dei dipendenti pubblici in alcuni settori con una conseguente difficoltà a mettere assieme procedure, regolamenti, protocolli, progettualità comuni, alla poca elasticità intrinseca all'Unione dei Comuni per la gestione delle funzioni più immediatamente "pratiche" di erogazione di servizi.

Una ricerca sistematica in questo senso sarebbe auspicabile, specialmente passata la fase di transizione/avviamento delle strutture della gestione associata

-CONVENZIONE-

I dati sulla gestione associata per mezzo delle convenzioni in Veneto, purtroppo, non sono sistematizzati e disponibili, quindi risulta impossibile fotografare il fenomeno nella sua completezza. Tale mancanza di dati è da imputare al fatto che la convenzione è uno strumento così malleabile che può essere utilizzato in autonomia dai Comuni, al contrario delle Unioni che per la loro costituzione necessitano del riconoscimento da parte della Regione per via della creazione di fatto di un nuovo ente locale.

Tuttavia è possibile risalire a quelle convenzioni che hanno richiesto e ottenuto un contributo *una tantum* da parte della Regione per la creazione della gestione associata. Tali contributi sono versati *non a pioggia*, bensì sono legati alla funzione per la quale sono stati richiesti. Tra il 2012 e il 2015 sono stati erogati da parte della Regione Veneto alle gestioni associate in convenzione circa un milione e mezzo di euro. Dai dati disponibili sui contributi in quegli anni si evince che sono stati versati complessivamente a 48 Comuni capofila, per associare le seguenti funzioni:

- Polizia municipale e polizia amministrativa locale → **n°17** Comuni
- Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi → **n°11** Comuni
- Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini → **n°10** Comuni
- Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici → **n°7** Comuni
- Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute dallo Stato dalla normativa vigente → **n°6** Comuni
- Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo → **n°6** Comuni
- Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale → **n°5** Comuni
- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale → **n°3** Comuni
- Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi → **n°1** Comune

- Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia elettorale → n° 0 Comuni
- servizi in materia statistica → n°0 Comuni

Tenuto conto del fatto che si stanno analizzando solamente una parte delle gestioni associate in convenzione, ossia quella che ha fruito degli incentivi regionali, non è possibile fare un'analisi generalizzata sullo stato di tali forme associative. Tuttavia questi dati possono fornire degli spunti, o quantomeno è possibile avanzare un'ipotesi interpretativa. Se paragonati alla situazione delle Unioni di Comuni emerge da subito un punto in comune: pare che la polizia locale, la predisposizione dei soccorsi di protezione civile assieme al servizio sociale siano di fatto le funzioni maggiormente associate. Un cambio di trend sembra invece verificarsi per le funzioni successive. Nessun Comune capofila ha ricevuto dei contributi per l'associazione di servizi statistici e demografici (quest'ultimi esonerati dall'obbligo associativo) ma per tutto quello che riguarda servizi come il catasto, i lavori pubblici, l'edilizia scolastica e l'urbanistica, pare che vi sia un'attenzione maggiore da parte delle gestioni associate in convenzione piuttosto che nelle Unioni di Comuni.

In alcuni casi lo stesso Comune capofila ha ricevuto incentivi diversi per implementare l'associazionismo delle differenti funzioni, anche nell'arco di più anni: è possibile ipotizzare che vi sia stato (e sia in corso) un processo riorganizzativo non massivo, bensì che si inserisce nel ciclo implementazione-consolidamento-implementazione.

Riflessioni conclusive

La situazione dei Comuni soggetti all'obbligo associativo è assolutamente in divenire, non si possono che tracciare dei primi bilanci parziali.

Stando a quello che si osserva nella normativa, specialmente nazionale, la criticità che emerge a colpo d'occhio è quella delle continue proroghe: ferme restando le enormi difficoltà che accompagnano un profondo cambiamento organizzativo, queste possono potenzialmente provocare più danno che beneficio.

Da un lato i Comuni che fin da subito, sull'onda delle scadenze ravvicinate, hanno dato avvio a tutti gli adempimenti possono registrare un'insoddisfazione dovuta al fatto che con tempistiche più ampie e certe si sarebbe potuto gestire al meglio il percorso riorganizzativo; dall'altro lato ci sono i Comuni che, associati o meno "sulla carta", fanno fede sulle continue proroghe per cercare di non trovare una soluzione alla gestione associata delle funzioni fondamentali.

Una situazione di questo tipo potenzialmente può creare dell'insicurezza cronica nei tecnici, che potrebbero vedere il loro destino legato al filo della speranza nelle nuove proroghe.

Un percorso normativo quale è stato quello delle gestioni associate obbligatorie, a parere della scrivente positivo negli intenti, negativo nel dettare le tempistiche, fa sì che si crei una disaffezione ulteriore da parte delle amministrazioni comunali verso l'intercomunalità.

PARTE 2

Intercomunalità: in linea con i principi di servizio sociale?

Capitolo 1

Servizio Sociale nel Comune: inquadramento normativo

Il servizio sociale s'inserisce all'interno del Comune, come ente che costituisce il cuore dell'attività amministrativa locale, essendo di fatto il più immediatamente accessibile ai cittadini.

Il riconoscimento dell'operatività dell'assistente sociale nel settore pubblico, o meglio, l'inquadramento dell'assistenza come materia di competenza pubblica non è una storia esclusivamente recente.

I primi passi si sono mossi con la L. Crispi nel 1890, che ha unificato sotto il controllo dello Stato gli enti di pubblica assistenza ed enti caritatevoli laici e religiosi, mantenendone la natura essenzialmente privatistica. I Comuni sono chiamati per la prima volta ad erogare prestazioni sociali nel R.D. 51/1904, nello specifico si è prescritto che fornissero gratuitamente i farmaci alle persone indigenti.

Le politiche sociali, intese come strumento di controllo e di generazione del consenso, hanno conosciuto un periodo particolarmente fertile durante il Fascismo, attraverso la creazione di diversi enti autarchici di assistenza, caratterizzati da una forte categorizzazione dei destinatari e da un forte accentramento statale.

Nel secondo dopoguerra si assiste a una duplice, fondamentale, trasformazione dell'assistenza sociale: da un lato vi è la designazione dell'assistente sociale come *colui che deve essere l'artefice della grande opera di risanamento sociale*²⁴, dall'altro lato fa il suo ingresso il testo costituzionale dell'Italia repubblicana, nel quale particolare rilevanza vanno ad assumere l'Art.32 rispetto al diritto alla salute e l'Art.38, sui diritti di assistenza e previdenza sociale.

Cambiano dunque i pilastri su cui si fonda il sistema di servizi sociali: si cerca di abbandonare lo sguardo sulla beneficenza e si assume il

²⁴ Convegno di Tremezzo, 1946.

riferimento alla sicurezza sociale, si tenta di superare la categorizzazione, in favore dell'universalizzazione delle prestazioni.

Gli Artt.117 e 118 Cost. nella loro formulazione originaria demandavano alle Regioni la potestà legislativa concorrente rispetto alla beneficenza pubblica, questa interpretata come intervento discrezionale a favore dei bisognosi²⁵. La rilevanza di queste previsioni si è dunque acuita negli anni Settanta, con l'effettiva creazione delle Regioni. Una svolta nel modo d'intendere la beneficenza pubblica si ha con il D.P.R. 616/1977, che la inquadra come *"tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione dei servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore di singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale siano individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate."* (Art.22)

È mancata tuttavia una riforma organica dei servizi sociali, e nel territorio nazionale si sono avviati diversi percorsi in merito all'assistenza. Il settore sociale ha beneficiato in parte della riforma sanitaria ad opera della L.833/1978 *"Istituzione del servizio sanitario nazionale"*: si prevede il coordinamento delle attività sanitarie e sociali, attraverso atti di indirizzo ad opera delle Regioni.

Il ruolo dei Comuni si è di molto fortificato in materia, essendo i reali erogatori e gestori dei servizi sociali: interessante in questo senso è la sottoscrizione della Carta Europea delle Autonomie Locali²⁶ che ha introdotto le basi per la sussidiarietà e che suggerisce l'idea ai Comuni di associarsi tra loro per la gestione intercomunale dei servizi sociali.

L'assistente sociale è dunque fin dagli albori investito dallo Stato della responsabilità di essere in primis erogatore diretto di prestazioni a tutela di determinate fasce di popolazione.

²⁵ Interpretazione della Corte Costituzionale, sentenza n. 139/1972.

²⁶ Sottoscritta a Strasburgo nel 1985, tradotta nella L.439/1989.

Negli anni Novanta si conosce la fase del decentramento e della sussidiarietà: il servizio sociale è concepito come strettamente legato agli enti locali, diretti erogatori di servizi, riservando allo Stato la funzione d'indirizzo e coordinamento delle politiche sociali.

La storia più recente, e travagliata, vede il legame tra l'ente comunale e il servizio sociale stringersi ulteriormente con la L.328/2000 "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*".

Secondo quanto stabilito dalla norma, al Comune è attribuito il ruolo di programmatore e organizzatore del sistema integrato dei servizi sociali, seguito a ruota dalle Regioni e dallo Stato (Art.1 co.3), secondo i principi di *sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare.*

Nella programmazione gli enti locali sono chiamati a seguire i principi di coordinamento ed integrazione con gli interventi sanitari, d'istruzione formativi, di avviamento lavorativo, e di concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali (Art.3 co.2).

Diversamente da quanto avviene sul piano della programmazione e organizzazione, nell'offerta dei servizi si includono sia gli enti pubblici che privati (Art.1 co.5), richiamando la Pubblica Amministrazione al riconoscimento degli enti del terzo settore e del mercato.

Al Capo II della L.328/00, specificatamente nell'Art. 6, sono dichiarate in modo esplicito le funzioni dei Comuni:

- sono titolari delle funzioni amministrative in materia di servizi sociali;
- concorrono alla programmazione regionale;
- erogano servizi e prestazioni economiche;
- autorizzano, vigilano, e accreditano le strutture residenziali o semiresidenziali a gestione pubblica;

- partecipano al procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali²⁷;
- definiscono i parametri di valutazione delle condizioni di bisogno e povertà che determinano un accesso prioritario al sistema dei servizi sociali.

Per svolgere le funzioni di cui sopra i Comuni dovrebbero non solo svolgere il ruolo di regia del sistema dell'offerta di prestazioni e dei servizi sociali, bensì sono chiamati ad attivare le risorse della reciprocità, della partecipazione dei cittadini e adottare degli strumenti di semplificazione dell'attività amministrativa, oltre a effettuare un accurato controllo gestionale sull'operato dei servizi. Nel compiere questo tipo di attività, e per migliorare la sinergia degli interventi, l'Art.21 istituisce, formalmente, il sistema informativo dei servizi sociali: si tratta di una delle previsioni normative disattese in materia.

All'Art.19 è introdotto il Piano di Zona, che vede i Comuni, assieme agli enti del terzo settore protagonisti nella stesura di un Accordo di Programma sul territorio, con i relativi obiettivi e priorità d'intervento.

La gestione associata delle funzioni tra più Comuni è citata anche nella normativa in esame, esplicito riferimento ne è fatto all'Art.4 co.2 in materia di finanziamento delle politiche sociali: *"Sono a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione degli interventi e dei servizi sociali a favore della persona e della comunità [...]."*

La normativa ha aperto delle questioni che molto hanno in comune con le sfide aperte anche nella gestione associata: basti pensare alla generalizzazione e all'omologazione della programmazione al di là dei propri confini di ambito o comunali²⁸, o alle esigenze d'implementazione di un sistema informativo. Sfida che richiede sia la capacità dei tecnici di confrontarsi e analizzare la realtà sociale in modo integrato, sia una forte conoscenza e competenza politica nella

²⁷ In Veneto li si fa coincidere generalmente con i distretti socio-sanitari

²⁸ GORI C., La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future. Roma, Carocci Editore,2004, p.29.

realizzazione delle politiche sociali. In tal senso l'esperienza della programmazione integrata ha sancito l'effettivo ingresso della logica progettuale nei Comuni, nel tentativo di uscire da una forma mentis di tipo assistenziale-riparativo.

La concretizzazione di una buona parte delle disposizioni contenenti nella L.328/2000, con il relativo obiettivo di una maggiore omogeneità dei servizi resi sul territorio nazionale, è venuta meno a causa della successiva riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che ha demandato alla potestà legislativa esclusiva alle Regioni in merito al sistema di servizi sociali, con lo Stato rivestito del compito di introdurre i livelli essenziali di assistenza sociale, mai elaborati.

L'intreccio delle storie dei Comuni e quello del servizio sociale è molto stretto, entrambi gli attori hanno risentito delle diverse trasformazioni e delle *riforme a metà* nel corso degli anni.

L'assistente sociale, oltre alle modificazioni rispetto al proprio ambito lavorativo, risente della precarizzazione del settore pubblico. Precarizzazione indotta dalle misure legislative rispetto ai limiti imposti alle assunzioni con la conseguente esternalizzazione dei servizi, che a sua volta ha effetti sui servizi effettivamente resi e sulla loro qualità nel medio-lungo periodo.

Capitolo 2

L'assistente sociale nell'organizzazione

Si è visto nel capitolo precedente come il legame tra l'istituzione comunale ed il servizio sociale rappresenti di fatto uno dei ponti tramite il quale le politiche pubbliche riescono a dar avvio e mantenere una certa offerta di servizi destinati alla popolazione.

L'istituzione però, per l'assistente sociale, non riveste solamente il ruolo di erogatore di prestazioni ed output, bensì è, in quanto operatori di prima linea, uno dei luoghi principe della ricezione dei diversi input provenienti dalla popolazione e dal contesto extra-organizzativo.

È proprio questa posizione di frontiera tra l'istituzione e la società che esprime in sé la complessità e la profondità del triplice mandato di cui è detentore l'assistente sociale: professionale, sociale e istituzionale.

La coesistenza di questi tre mandati può essere considerata uno dei punti di forza della professione, poiché diviene la base dell'autonomia d'azione dell'assistente sociale e del principio per il quale l'operatore non può essere visto come mero esecutore di direttive ed ordini in un rapporto top-down con l'istituzione d'appartenenza.

Il codice deontologico degli assistenti sociali, approvato nel 2009 a seguito di un lungo processo di riflessione, dedica al rapporto con l'organizzazione di lavoro l'intero Titolo VI.

Interessante è osservare che tipo di professionista modella²⁹ il codice deontologico in questo senso:

- è un assistente sociale forte del proprio ruolo e consapevole del proprio operato, combattivo nella propria organizzazione per veder riconosciuto il proprio spazio, in modo congruo alla propria figura. Espressioni come *deve chiedere rispetto del suo profilo e della sua autonomia professionale* (Art.44), o ancora *non*

²⁹ Il codice deontologico, oltre ad essere visto come strumento normativo/impositivo può anche essere considerato come il *disegno* di un modello di professionista a cui ambire.

deve accettare o mettersi in condizioni di lavoro che comportino azioni incompatibili con i principi e le norme del codice deontologico (Art.46), sono proprio espressione dell'attivismo richiesto al professionista.

- *è un assistente sociale dinamico, arricchente nell'organizzazione, che non ricerca solo risorse ma è una risorsa egli stesso in primis. Nell'Art. 45 c'è il centro di questa considerazione, deve impegnare la propria competenza professionale per contribuire al miglioramento della politica e delle procedure organizzative di lavoro, all'efficacia, all'efficienza, all'economicità e alla qualità degli interventi e delle prestazioni professionali. Deve altresì contribuire all'individuazione di standards di qualità e alle azioni di pianificazione e programmazione, nonché al razionale ed equo utilizzo delle risorse a disposizione.*

Queste enunciazioni, che hanno un valore anche esortativo, suggeriscono un paio di riflessioni: in primo luogo il codice deontologico considera il lavoro intra-organizzativo come un campo operativo parallelo a quello sull'utenza e sulla comunità; in secondo luogo è possibile cogliere un rapporto strumentale tra i diversi articoli qui proposti.

Il codice deontologico, infatti, riporta che *l'assistente sociale deve chiedere il rispetto del suo profilo e della sua autonomia professionale (Art.44)*, quindi offre come obiettivo da perseguire il riconoscimento della dignità della professione, ma non si ferma qui: nell'Art.45 sopracitato è indicato il *come* raggiungere l'obiettivo.

Non si tratta dunque di pretendere un riconoscimento nell'organizzazione per un semplice fattore legato allo status professionale, bensì di adoperarsi affinché tale riconoscimento sia legato inscindibilmente alla qualità operativa del professionista operante a livello multidimensionale: *tecnico, politico, organizzativo*.

Il piano *tecnico* è strettamente legato agli interventi e progetti proposti dall'assistente sociale o nei quali è coinvolto. Su questo livello vi è

l'espressione più immediata dell'agire secondo ottica *trifocale* dunque tenendo conto nel contempo della singola persona, del contesto comunitario e dell'assetto istituzionale vigente, con la consapevolezza che tra queste dimensioni vi è un rapporto di reciproca interdipendenza ed influenzamento. Su questo livello è possibile comprendere sia il lavoro con l'utenza, sia le progettualità sul territorio.

Il piano *politico* si esprime sul versante del riconoscersi e dello spendersi come attori coinvolti nel processo di *policy making*.

Definire il lavoro dell'assistente sociale all'interno di un ente pubblico come meramente tecnico è riduttivo, considerato che il suo operato ha anche un'inscindibile valenza politica, intendendola come attività svolta per conto e a favore della vita collettiva.

In tal senso la funzione di *advocacy* dell'assistente sociale risulta primario. Tale funzione, ancora poco interiorizzata nel dibattito italiano di servizio sociale³⁰, implica il tentativo, che può essere posto in essere da parte del professionista, di influenzare e orientare i protagonisti del *decision making*, rispetto all'adozione di politiche sociali a favore di determinate categorie in situazione di problematicità, o al fine di promuovere il benessere collettivo. Nella pratica può realizzarsi sotto forma di:

- condivisione di analisi rispetto ai fenomeni, proponendo un *framing* delle problematiche sociali;
- offerta di suggerimenti rispetto alle politiche sociali adottabili, rispondenti agli obiettivi posti;
- offerta di feedback rispetto alle politiche sociali in essere.

Per l'assistente sociale operante in un ente locale comunale tali considerazioni possono essere destinate a chi effettivamente detiene il potere decisionale entro l'istituzione, anche in relazione alle gerarchie presenti: può rivolgersi al responsabile di servizio, qualora sia presente, utilizzandolo come tramite per la parte politica, o

³⁰ BRESSANI R., in *Nuovo Dizionario di servizio sociale*, alla voce "Advocacy".

direttamente all'assessore in carica o al sindaco qualora abbia trattenuto la delega ai servizi sociali.

Un'operatività di questo tipo richiede a monte, da parte del professionista, un lavoro di costante ricerca sul territorio.

Il piano *organizzativo* è la base sulla quale si inseriscono gli alti due livelli: l'organizzazione, per i propri componenti, può fungere da amplificatore o deterrente delle competenze di ciascuno.

Questo dipende dal fatto che l'organizzazione è:

*"...un'entità complessa in cui sono compresenti diversi (anche nel senso di divergenti) obiettivi in parte voluti e consapevoli, in parte non voluti, in parte definiti dagli attori sociali e in parte autodefinitisi nell'adattamento dell'organizzazione all'ambiente, ambiente inteso anche come contesto che fornisce modelli organizzativi, tecnologici, di relazione tra individui, tra gruppi o tra professioni, modelli di comunicazione di pensiero, di rapporto con il sapere."*³¹

Ogni individuo ha una propria rappresentazione mentale del che cosa sia l'organizzazione, idea che influenza le modalità con le quali si rapporta a questa e ne affronta le modificazioni. Per i propri componenti rappresenta anche un contenitore protettivo, in cui si intrecciano legami affettivi e iter procedurali che prevengono il rischio di disgregazione della struttura. Tale disgregazione può imputarsi sia a fattori interni (rotture dei legami tra i componenti dell'organizzazione), sia a seguito di minacce esterne.

Le vicissitudini che possono toccare l'organizzazione hanno impatti differenti sulla base del tipo di pensiero che sottende all'istituzione stessa: Olivetti Monoukian ha offerto una teorizzazione interessante in merito, distinguendo tra persone che hanno una visione mono-oculare dell'organizzazione e persone che invece poggiano la loro rappresentazione secondo una visione multidimensionale.

³¹ OLIVETTI MANOUKIAN F., *Lo stato dei servizi, Un'analisi psicosociologica dei servizi sociosanitari*, Bologna, il Mulino, 1988, p.63.

Nel primo tipo di rappresentazioni vi sono comprese le idee inerenti all'organizzazione forte e compiuta, che non ammette l'insorgere di nuove esigenze e intoppi, con un'impostazione gerarchica rigida. Sono lasciati fuori dal campo visivo qualsiasi ingerenza e qualsiasi incertezza o incongruenza. Si suppone dunque che la rigidità normativa, e la sua puntuale applicazione, siano fattori imprescindibili per lo corretto svolgimento del lavoro.

L'autrice individua come indicatori di questo tipo di visione:

- considerare ogni cosa è immediatamente comprensibile, ogni approfondimento è inutile;
- appiattimento della vita organizzativa entro un attaccamento accanito alle procedure;
- mancanza di fiducia nei collaboratori e percezione di perdita di controllo sull'assetto organizzativo;
- impermeabilità ai fatti.

La visione multidimensionale si caratterizza per una considerazione dell'organizzazione articolata, su più livelli, in cui rientra nella norma essere investiti da imprevisti, disordini ma anche scoperte, da riconoscere e gestire. La problematicità di tale visione sta nel fatto di essere poco rispondente ad orientare i comportamenti.

Se da un lato la visione è rigida, dall'altro vi è un'eccessiva elasticità destabilizzante che richiede una continua elaborazione di significati mai stabili nel tempo.

In entrambi casi è riscontrabile il fatto che nell'organizzazione ogni componente è *consumatore e creatore di valori e modelli*³² organizzativi.

Se, come si è considerato in precedenza, l'organizzazione è una parte costitutiva dell'operato dell'assistente sociale, ne deriva che lo stesso professionista è coinvolto nelle vicende che investono l'organizzazione ed è chiamato a farne parte, curando sia gli aspetti relazionali intra-

³² KANEKLIN C, OLIVETTI MANOUKIAN F., *Conoscere l'organizzazione: formazione e ricerca psicosociologica*, Roma, La nuova Italia Scientifica, 1990, p.43.

organizzativi e con la gerarchia, sia gli aspetti burocratici tendendo verso la loro razionalizzazione.

Per quel che riguarda la professionalità dell'assistente sociale e le possibilità di sentirsi davvero parte influente dell'istituzione pubblica per la quale opera, vi sono degli aspetti non secondari da considerare. Anzitutto il servizio sociale, a differenza di quanto accade per gli altri settori comunali, si caratterizza per la presenza intrinseca di relazioni con altri enti ed organizzazioni, pubbliche e private: dalle A.S.L. alle cooperative sociali, dall'I.N.P.S. alle scuole, passando per le variegate organizzazioni di volontariato, per i diversi servizi specialistici, centri residenziali e non destinati a certe fasce di popolazione.

È la funzione che più di altre è chiamata ad uscire dal proprio ufficio, *sconfinando*, per intessere legami con gli attori del territorio, creando, al di là dei rapporti politici tra gli enti, dei legami istituzionali con altre organizzazioni, secondo quanto teorizzato nel *lavoro di rete*. In tali occasioni, così come nei momenti dedicati al confronto con la popolazione, il professionista non è *solo* l'assistente sociale, ma rappresenta la risorsa/risposta istituzionale impiegata.

Questo ha sì a che fare con una logica dell'adempimento top-down, ma riesce a diventare lavoro sull'organizzazione nel momento in cui quanto emerso, analizzato, riscontrato nel lavoro di rete viene riportato all'ente d'appartenenza e dà avvio a possibili ragionamenti sulle politiche in essere e su quelle eventualmente implementabili.

Oltre al ruolo istituzionale rivestito nella rete, coesiste sempre anche il ruolo professionale. Uscire dai propri uffici e condividere modalità operative e prassi di servizio può aiutare la riflessività rispetto alla propria organizzazione di lavoro, portando il professionista a domandarsi cosa possa essere migliorabile nel proprio ente (ad esempio: sono gli orari/i luoghi/le reperibilità adeguate alla domanda di servizi? È necessario formarsi e formare i collaboratori rispetto a delle problematiche emergenti? Le procedure per accedere a un

determinato servizio sono poco chiare?). Il fatto di essere *occhio sul mondo* per l'organizzazione può rappresentare un arricchimento considerevole, nella misura in cui l'organizzazione è apprenditiva.

In secondo luogo la figura professionale inserita nei Comuni ha subito le conseguenze delle politiche di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione, con il duplice attacco del cosiddetto "blocco del turnover" e dell'esternalizzazione dei servizi.

Si è creata la situazione, paradossale per alcuni versi, per cui le amministrazioni pubbliche hanno dei limiti stringenti nel poter dar luogo a delle assunzioni a seguito di procedure concorsuali, costringendole *de facto* a far fronte al proprio bisogno di personale attingendo dal mondo cooperativistico o dalla libera professione (reale o fittizia), con dei dubbi sui reali risparmi in termini di costi e benefici. Accade dunque che in un breve periodo, nel medesimo ente, si susseguano diversi professionisti, ognuno con un bagaglio formativo e operativo differente, creando una costante situazione di discontinuità, provocando delle reazioni anche avverse da parte dell'utenza.

Il rapporto con l'organizzazione presso la quale si svolgono le proprie attività diventa più complicato, poiché è inficiato dagli effetti collaterali del precariato, che fanno sentire l'assistente sociale *ospite in casa propria*³³: timore di perdere il posto di lavoro, incertezza rispetto al rinnovo del contratto alla scadenza, accettazione di condizioni lavorative meno favorevoli in termini di remunerazione rispetto ai colleghi incardinati nell'organico comunale, la propria professionalità può essere prestata in favore di due enti locali differenti, che non hanno rapporti di associazionismo tra loro.

Tale tendenza va nella direzione opposta a quelle che sono state le teorizzazioni weberiane sulla burocrazia³⁴, specialmente per quel che

³³ ALLEGRI E., *Il servizio sociale di comunità*, Roma, Carocci Editore, 2015, p. 27.

³⁴ BONAZZI G., *Storia del pensiero organizzativo*, Vol.2, *La questione burocratica*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p.35-36.

riguarda l'esercizio della mansione pubblica come attività a tempo pieno, connotata da una forte professionalizzazione e specializzazione. Questa situazione va a mutilare la potenziale operatività dell'assistente sociale su diversi fronti: non essendo pienamente parte dell'organizzazione comunale, e sottoposta a un regime contrattuale poco tutelante, le possibilità di attuare un percorso di medio-lungo periodo, per *contribuire al miglioramento della politica e delle procedure organizzative di lavoro*³⁵, diventano minime. Il timore di non vedere rinnovato il proprio contratto di lavoro fa sì che il professionista, pur consapevole delle proprie competenze e capacità d'analisi, rinunci a far emergere la propria visione su aspetti che vanno oltre al lavoro sul caso, rendendolo di fatto un mero esecutore di una sorta di prontuario consolidato nel tempo all'interno dell'organizzazione. In tal caso il rischio è che il lavoro *nell'organizzazione* immaginato nel codice deontologico si traduca in un semplice *render conto all'organizzazione*.

Sulla base delle considerazioni fatte sullo *stare* nell'organizzazione dell'assistente sociale, è lecito domandarsi cosa possa accadere nel momento in cui una disposizione normativa possa dar seguito ad pericolo per la tenuta dell'organizzazione, costringendola ad affrontare una ri-organizzazione. Per quel che attiene l'ambito comunale è il caso dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali.

Si tratta, o si dovrebbe trattare, di una trasformazione radicale dell'organizzazione d'appartenenza che richiede ai tecnici coinvolti la messa in campo di risorse personali straordinarie (nel significato di "fuori dall'ordinario" della attività d'ufficio quotidiane). Associare tutte le funzioni fondamentali dei piccoli Comuni, significa inevitabilmente tentare una riorganizzazione anche del servizio sociale, e dunque un pieno e diretto investimento del professionista.

Una trasformazione di questo tipo, tanto più in quanto imposta, provoca un forte momento di crisi e incertezza nell'istituzione, sia a

³⁵ Art. 45 del codice deontologico dell'assistente sociale, 2009

livello politico, ma anche e soprattutto a livello tecnico, e come tutte le crisi, degne di questo nome, possono rappresentare l'occasione per una maturazione, in tal caso organizzativa, forte.

Ma tale *coercizione a cambiare*, quanto è utile per il servizio sociale già così oberato di adempimenti e missioni da portare avanti, già così carico di lavoro in un contesto caratterizzato da una cittadinanza sempre più fragile e da un precariato professionale dilagante? In che modo può essere considerato un'opportunità?

Capitolo 3

Le potenzialità della gestione associata per il servizio sociale

Alla luce di ciò che si è considerato nei precedenti capitoli, in merito alle trasformazioni legislative e organizzative, si guarda ora che tipo di strade potenzialmente si possono aprire grazie alla cooperazione intercomunale per il servizio sociale, specialmente se ci si colloca in uno dei piccoli Comuni obbligati.

Potenzialmente, poiché le opportunità non sono certamente il risultato di un calcolo matematico, bensì sono frutto della commistione di fattori facilitanti sia dal punto di vista politico che tecnico, ovvero sono influenzate dalle storie istituzionali e professionali di tutti gli attori coinvolti.

In linea puramente teorica è possibile immaginare che l'intercomunalità, sia essa esercitata attraverso le Unioni di Comuni o le gestioni associate in convenzione, possa rispondere effettivamente a determinati problemi del servizio sociale, e incidere positivamente rispetto alla qualità dei servizi erogati.

Il primo aspetto da considerare è quello della *creazione di una comunità professionale di riferimento*. Uno dei problemi dei piccoli e piccolissimi Comuni è quello di vedere la presenza di un solo assistente sociale, che svolge le mansioni sia amministrative che proprie. Da un lato dunque il professionista ha l'onere e l'onore di costruire il servizio, dall'altro rischia di lavorare costantemente sulle emergenze e sugli adempimenti prioritari, con un crescente carico di lavoro a cui far fronte, senza una struttura di supporto alle spalle.

Unificare l'ufficio, attraverso l'intercomunalità, convogliando tutti i professionisti di un certo numero di enti in una sola sede, o mantenendoli in sedi separate ma entro in un sistema unificato, consente di avere dei colleghi di formazione analoga, e di fruire di risorse precedentemente mai avute.

Si creerebbe quell'èquipe professionale capace di portare beneficio sia a livello personale-professionale che pratico. Per quanto attiene al primo aspetto vi è la possibilità di avere direttamente dei colleghi con i quali confrontarsi sia su questioni puntuali che complesse, e condividere determinati tipi di vissuto per avere un sostegno. L'èquipe diventa luogo di riflessività e di sfogo, gruppo di apprendimento. Per quanto attiene l'aspetto pratico è possibile che nell'unificazione delle funzioni dei diversi Comuni vi sia la messa a disposizione di uno o più amministrativi, capaci di eliminare una parte di gravoso carico di lavoro amministrativo dalle spalle degli assistenti sociali, in modo tale da consentir loro di concentrarsi maggiormente sulle situazioni.

Condividere le situazioni in un gruppo professionale può, potenzialmente, garantire una risposta istituzionale più condivisa e sfaccettata, nell'ottica del *miglioramento dei servizi resi*.

Il secondo aspetto che può rappresentare un'opportunità è la *presenza di un responsabile* del settore come interlocutore unico con i diversi amministratori. Nei piccoli Comuni raramente è presente questa figura, spesso il ruolo è rivestito dagli amministratori in carica sulla base delle deleghe loro affidate. Per di più difficilmente hanno alle spalle percorsi formativi congrui con il settore sociale, e ad ogni cambio d'amministrazione si va a creare una certa discontinuità.

Il fatto di formare un gruppo piuttosto consistente di professionisti del sociale può inoltre facilitare azioni di *lobbying* verso gli amministratori. Per l'utenza la creazione della comunità professionale può significare una *maggiore continuità di servizio*: se nel Comune piccolo, con un solo assistente sociale a presidio, il professionista per ragioni di ferie, malattia, o altro, deve assentarsi, l'ente per un certo periodo risulta "scoperto". Con l'unificazione dei servizi sociali potenzialmente c'è sempre qualcuno a disposizione per eventuali emergenze sociali.

Qualora nella riorganizzazione dell'ufficio si optasse per una suddivisione del lavoro per aree di competenza potrebbe essere

possibile una *specializzazione* dei diversi professionisti, cosa che solitamente non è possibile nei piccoli Comuni.

Le specializzazioni possono rappresentare un'opportunità anche nel campo della *ricerca sociale*, sia essa destinata a produrre delle pubblicazioni, o destinata ad utilizzo interno. Focalizzarsi in un determinato ambito consente di conoscerne maggiormente le caratteristiche e le interazioni, le problematicità e le risorse, consentendo di approfondire i rapporti con gli attori del territorio coinvolti.

Questo implica anche, a livello teorico, una maggiore possibilità di produrre delle *progettualità* per i determinati ambiti, in modo tale da costruire un'ulteriore branca di lavoro al di là dell'operatività emergenziale, lavorando dunque anche sulla prevenzione del disagio, sulla linea di quanto elaborato nei modelli di Community Care³⁶ e Community Development³⁷, come modalità di lavoro con la rete.

Considerare territori dapprima molto differenziati come un contesto unitario, consente di ricreare nel piccolo delle amministrazioni comunali lo sviluppo del Welfare State, così come proposto da Capranico (1999)³⁸, attraverso l'unificazione e *omogeneizzazione dei servizi* e l'estensione a molti di benefici e servizi prima goduti da pochi. In tal senso la gestione associata implica un'analisi dei servizi offerti da ogni Comune, e una riflessione sulla loro implementazione ulteriore: vi è dunque la possibilità di condividere le buone prassi e di estendere quanto di positivo è offerto dalle singole istituzioni.

³⁶ Si tratta di un modello operativo in cui si cerca di connettere gli interventi di matrice pubblica con quelli emergenti dalla comunità, in un intreccio capace di unire persone con problemi analoghi, con l'obiettivo che queste possano farne fronte in un percorso di comunanza.

³⁷ Modello operativo nel quale si considera che nella comunità vi siano delle risorse spendibili non sufficientemente valorizzate: compito del professionista è dunque quello di promuovere il senso di comunità attraverso lo sviluppo delle relazioni, delle competenze, della responsabilità collettiva e della partecipazione.

³⁸ L'analisi dell'autore s'inserisce nella descrizione dello Stato sia come "grande persecutore" che come "grande servitore".

In più tale caratteristica è in linea con i principi dettati dalla L.328/00 in merito al sistema integrato di interventi e servizi sociali, che cita tra le basi fondamentali della programmazione e dell'organizzazione anche la *cooperazione* e l'*omogeneità*.

Dalle teorizzazioni sull'integrazione socio-sanitaria è possibile mutuare in tal caso l'esperienza di *integrazione gestionale* in merito ai servizi, non solo in riferimento al rapporto con i servizi sanitari, ma anche tra i diversi Comuni afferenti all'associato, tenendo conto anche di tutti gli aspetti inerenti sia la programmazione ed erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, sia la compartecipazione di ogni Comune e queste. Questo consente, in linea con l'approccio del lavoro in rete di evitare duplicazioni, sovrapposizioni, spreco di risorse.

Un'opportunità non indifferente è quella legata alla ricezione di specifici *incentivi* per l'associazione delle funzioni, capaci di sostenere economicamente la riorganizzazione, consentendo così di utilizzare delle risorse straordinarie per costruire il nuovo servizio sociale, che non è solo costituito dai lavoratori che vi operano, ma anche dagli ambienti e dalle attrezzature che questi utilizzano.

È il caso anche dell'annoso problema della mancanza di un *sistema informativo unificato*, che consenta agli operatori di lavorare in simultanea sullo stesso caso, con un aggiornamento diretto dei colleghi riducendo il cartaceo al minimo. Destinare una parte dei fondi in favore della gestione associata a questo tipo di implementazione, seppur non si tratti di un intervento risolutivo (infatti il problema si pone anzitutto a livello nazionale), consentirebbe di avere degli effettivi risparmi di tempo nel passaggio delle comunicazioni e nell'accesso ai dati e alle cartelle degli utenti.

PARTE 3

**La riorganizzazione del settore sociale comunale
nelle gestioni associate di funzioni:
osservazioni sul campo**

Metodologia della ricerca

Lo studio dei processi di riorganizzazione del servizio sociale nell'intercomunalità e dei loro risvolti, si è sviluppato anzitutto attraverso una ricerca bibliografica sul tema, specialmente per quel che riguarda gli aspetti normativi nazionali e regionali, nonché organizzativi. Tale studio ha costituito il nocciolo conoscitivo fondamentale per poter accedere a quello che è il cuore del lavoro di ricerca, situato all'interno dell'esperienza quotidiana degli assistenti sociali e dei loro amministratori.

I libri, le riviste, i grossi manuali, i siti internet raccontano di una realtà profondamente in trasformazione, da qui l'esigenza di scoprirla sul campo attraverso delle interviste semi-strutturate ad alcuni dei protagonisti indiscussi di questo cambiamento nella pubblica amministrazione: i sindaci e gli assistenti sociali.

Si sono raccolti i dati disponibili, specialmente tramite il sito della Regione Veneto, sulla situazione odierna rispetto alla distribuzione territoriale delle gestioni associate, nelle loro diverse forme.

Rispetto alle Unioni di Comuni è stato possibile tracciare una panoramica complessiva, poiché la loro costituzione necessita del passaggio in Regione per la loro approvazione; al contrario per quanto concerne le gestioni associate in convenzione non sono disponibili dei dati, considerato che si tratta di uno strumento molto duttile e malleabile in autonomia da parte dei Comuni. Si è fatto dunque affidamento sulla lista dei Comuni cooperanti in convenzione, transitati in Regione per richiedere il contributo una tantum per l'associazionismo delle funzioni.

A questo punto, vista la quantità e l'eterogeneità dei Comuni associati in Unione o in convenzione, si è proceduto a determinare dei criteri per definire specificatamente il campo di ricerca:

- Costituzione dell'unione o della convenzione successivamente al 2010, ossia a partire dall'obbligo di gestione associata per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti;
- Gestione associata o trasferimento all'unione della funzione di cui alla lettera g) Art.19 del D.L.95/2012 *Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini.*

Fatta questa prima scrematura, ne è stata necessaria un'altra basata su fattori di ordine pratico, ossia sulle risorse personali e sulle possibilità di raggiungere i diversi luoghi.

A questo punto si è posta la questione del *chi* intervistare: tutti gli amministratori di tutti i Comuni coinvolti? Un rappresentante a loro scelta? Tutti gli assistenti sociali? I loro responsabili?

Volendo analizzare diversi contesti e con la consapevolezza che entrare nel dietro le quinte di un ente locale significa salire su un *treno in corsa*, in particolare in un periodo di cambiamento intra-organizzativo, si è optato per intervistare il Presidente dell'Unione o il Sindaco del Comune capofila per quel che riguarda la parte politica, e un assistente sociale come testimone diretto, o, in alternativa, il responsabile di servizio in qualità di raccordo dei diversi professionisti (a seconda della loro disponibilità), per quel che riguarda la parte tecnica.

Sono stati contattati diversi Comuni tramite e-mail, talvolta senza ricevere una risposta, chiedendo la disponibilità a fare le due distinte interviste, da svolgersi in due momenti separati, con l'ausilio di una traccia-base di domande e di un registratore, in modo tale da poter garantire agli intervistati la massima attenzione e ascolto.

Sono cinque i contesti comunali che hanno dato la loro disponibilità: due di Unione di Comuni (casi A, B), e tre Comuni associati in convenzione (casi C, D, E), con intervista ai capofila.

L'intervista semi-strutturata agli amministratori si è concentrata su diversi aspetti:

- Inquadramento della gestione associata all'interno del contesto territoriale;
- Determinazione del ruolo rivestito dal D.L. 78/2010 nel dare avvio all'intercomunalità;
- Descrizione del processo politico-decisionale, comprensivo sia degli aspetti riguardanti la scelta dello strumento di realizzazione della gestione associata, sia del pensiero che ha guidato l'assegnazione di una scala di priorità nei servizi da associare;
- Testimonianza delle difficoltà riscontrate nel percorso e stato attuale dell'ente;
- Indagare il processo di riorganizzazione nel suo complesso, il coinvolgimento del personale, la presenza o meno di un nuovo modo di lavorare nel settore sociale;
- Modalità d'impiego degli incentivi regionali.

L'intervista ai tecnici, assistenti sociali o responsabili dei servizi sociali comunali, ha interessato i seguenti temi:

- Riorganizzazione del servizio sociale a seguito dell'avvento della gestione associata delle funzioni;
- Modificazione dell'offerta dei servizi resi ai cittadini;
- Variazione del carico di lavoro;
- Modificazioni occorse nell'operatività quotidiana, opportunità e difficoltà della gestione associata nel lavoro sul caso, nell'équipe professionale, nella progettualità sul territorio;
- Rispondenza del modello intercomunale alle sfide del servizio sociale.

Il materiale raccolto è stato dunque analizzato anzitutto caso per caso, per ottenere un quadro quanto più possibile completo di come si è proceduto nei diversi contesti, in un secondo momento questi singoli casi sono stati confrontati trasversalmente nei loro processi politici e tecnici, in modo tale da consentire dei raffronti e delle astrazioni.

Sicuramente lo scarso numero di situazioni analizzate, ed il fatto che non sia stato fatto all'interno di queste uno studio temporalmente prolungato *in organizzazione* (e dunque in interazione con tutti gli attori che ne fanno parte), suggerisce che non è possibile procedere con una generalizzazione indebita dei risultati emersi, tuttavia riesce a fornire dei suggerimenti e dei focus interessanti.

Considerata la delicatezza del tema, specialmente dal punto di vista politico ed in accordo con gli intervistati, nelle analisi che seguiranno non saranno riportati riferimenti personali o che consentano di individuare di quali Enti Locali si tratta.

Ecco dunque, nelle prossime pagine, il risultato di questo lavoro di condivisione, analisi e ricerca.

CASO A

Analisi del contesto

L'Unione di Comuni che costituisce il CASO A è situata all'interno dell'Area del Veneto Centrale. Attualmente è formata da due Comuni, A₁ e A₂, territorialmente localizzati nella Pianura Padana, con una popolazione complessiva di circa 13.000 abitanti.

Tra i due enti locali A₂ risulta essere quello più popoloso, avendo sui 10.000 abitanti, e sarebbe dunque anche esente dall'obbligo associativo. Nell'area circostante a A₂, ci sono circa una decina di Comuni, comprensivi di A₁, tutti al di sotto dei 5.000 abitanti e soggetti all'obbligo associativo.

Le economie su cui si reggono i due Enti appartenenti all'Unione attuale sono differenti: mentre A₁ è inserito in un contesto prevalentemente rurale, in cui la popolazione si occupa di agricoltura o in veste di proprietario o in veste di terzista, A₂ vede una popolazione prevalentemente impiegata nel settore industriale, potendo contare su un'area produttiva tra le più grandi del Veneto.

Dar vita alla gestione associata: il processo politico

La costituzione dell'Unione di Comuni in esame è nata successivamente all'introduzione dell'obbligo associativo, imposizione che ha avuto il ruolo di propulsore dell'intercomunalità, fin dai primi provvedimenti normativi sul tema.

Tale gestione associata ha conosciuto l'intreccio tra diversi attori e Comuni, ed ha visto mobilitarsi tutta l'area verso la ricerca della forma associativa più congeniale alle esigenze di ogni ente locale, per poter ottemperare alle recenti disposizioni legislative.

L'Unione è nata nel 2012, a seguito di uno studio di fattibilità su un'ipotesi di gestione associata a 6 Comuni: A₁, A₂, A₃, A₄, A₅ e A₆, di cui solo A₂ è esente dall'obbligo associativo.

Le prime funzioni trasferite all'Unione nel 2012 sono state quelle considerate meno impegnative da associare dal punto di vista burocratico, in modo tale da riuscire a rispettare le scadenze previste dalle normative senza andare a incidere troppo sulle attività dei singoli Comuni ed evitano di coinvolgere direttamente i dipendenti, ovvero:

- Catasto;
- Protezione civile;
- Edilizia scolastica;
- Raccolta, smaltimento dei rifiuti.

Nel 2013 i sei Comuni hanno deliberato per il trasferimento all'Unione di tutte le funzioni fondamentali, ed inoltre anche per la gestione del personale. Il 2014 ha visto l'ingresso di un settimo Comune: A7, che ha aderito all'Unione dopo aver visto naufragare il progetto di fusione con altri due Comuni, non coinvolti nell'Unione in esame.

È proprio nel 2014 che l'Unione ha conosciuto la sua massima estensione, andando a interessare una popolazione complessiva di oltre 25.000 abitanti.

L'Unione a 7 Comuni ha avuto però vita breve, fino al 2015: circa un anno. Il primo Comune a recedere dall'Unione è stato A7, ossia quello entrato per ultimo, seguito a ruota da A3, A5, A4, A6, tornando di fatto a svolgere il loro operato come comuni singoli, che stanno facendo fronte all'obbligo associativo attraverso delle prime convenzioni tra loro.

A seguito di queste vicissitudini A1 e A2 hanno considerato la possibilità di chiudere definitivamente la storia dell'Unione, specialmente in considerazione del fatto che vi è un evidente disequilibrio tra il numero di abitanti dei due Comuni, con il rischio che vi possa essere un inglobamento dell'ente più piccolo da parte di quello più grande. La scelta tuttavia è stata quella di mantenerla attiva, con la possibilità, in prospettiva futura, che si aggreghi anche qualche altro Comune. L'emanazione del recente *Milleproroghe* sembra non

facilitare questo processo, considerando che i termini per costituire le gestioni associate sono spostati alla fine del 2017.

Dal canto di A1 e A2 sussiste ad oggi la speranza che si possa tornare ad essere un'Unione a più Comuni, idealmente quattro o cinque per un massimo di 20.000 abitanti, con la possibilità che vi sia anche un ulteriore Ente locale, (A8, altro Comune che non ha visto andare a buon fine un processo di fusione che era stato intrapreso) che possa considerare questo tipo di proposta.

Per A1, unico Comune soggetto all'obbligo associativo tra i due attuali dell'Unione, nel momento in cui ha dovuto scegliere se associarsi tramite convenzione o Unione non ha avuto dubbi sulla seconda opzione: le carenze di servizi e di personale in organico costringevano ad un pensiero di reale associazionismo, strutturato, al di là degli adempimenti normativi, percorso già iniziato precedentemente alla costituzione dell'Unione. A1 e A2 avevano dunque già una storia, seppur limitata nel tempo e nei settori coinvolti, di collaborazione ante-2012, tramite delle convenzioni, come è avvenuto ad esempio per la Polizia municipale.

La scelta di ricorrere all'Unione di Comuni è stata guidata dai particolari incentivi, o quantomeno condizioni favorevoli, che questo strumento offre alle amministrazioni, in particolare per quel che riguarda l'esonero dai vincoli del Patto di Stabilità e/o di pareggio di bilancio e rispetto alle assunzioni del personale, garantendo la possibilità di poter sostituire in quota 1:1 le fuoriuscite dell'anno precedente (al contrario di quanto previsto per i Comuni non in Unione, che possono sostituire solamente al 25%).

Uno dei benefici ottenuti attraverso la costituzione in Unione di Comuni è stato costituito dai finanziamenti regionali: questi hanno consentito di acquistare nuovi strumenti informatici e software.

Ad oggi l'Unione si sta preparando anche alla fase di valutazione interna di efficacia ed efficienza sulla base dei dati economici e della

soddisfazione del cittadino, e dunque alla nomina del responsabile di questo procedimento.

Per quel che riguarda il coordinamento a livello politico tra A1 e A2, circa ogni settimana si organizza un incontro tra i sindaci, anche qualora non vi siano deliberazioni da fare, in modo tale da osservare e condividere l'andamento dei lavori dell'Unione di Comuni, anche alla luce delle difficoltà riscontrate.

Le problematiche riscontrate nel percorso di associazionismo, considerate dal punto di vista politico sono di seguito riportate.

In primo luogo il *rinnovo delle amministrazioni locali* a seguito delle elezioni comunali del 2015, le quali hanno interessato 5 Comuni su 7 facenti parte dell'Unione con il risultato di una sostanziale conferma delle precedenti amministrazioni in 2 Comuni su 5, e un completo stravolgimento nei restanti 3. Si è dunque presentata la situazione in cui coloro che precedentemente erano all'opposizione, critici nei confronti del modello di Unione di Comuni, sono diventati la nuova maggioranza, abbandonando di fatto l'Unione, e trascinando con loro anche altre due realtà.

In secondo luogo, come causa-conseguenza della prima problematica, vi è stata una certa *resistenza da parte del personale dipendente* ad aderire al progetto associativo, sia come effetto di un sottovalutato coinvolgimento di questi nel processo decisionale-riorganizzativo (anche dovuto al carattere d'urgenza che inizialmente è stato dettato dalle normative), sia per il timore di perdere la propria identità dentro all'organizzazione che si è espresso attraverso: timore di cambiare la sede di lavoro, o anche solo l'ufficio, resistenze nel modificare il proprio *modus operandi* rispetto alle procedure consolidate nel corso di anni ed anni di operatività.

In terzo luogo, nonostante la possibilità garantita dall'Unione di effettuare delle *assunzioni* per sopperire entro tre anni alle cessazioni dei rapporti di lavoro intercorsi nell'anno precedente, per un anno e

mezzo a seguito della riorganizzazione delle province non hanno provveduto ad alcuna assunzione.³⁹ Una volta comunicato che sono stati ricollocati tutti gli esuberanti nella regione, l'Unione ha aperto quattro bandi di mobilità per quattro posizioni.

In quarto luogo, una problematica decisamente ostica, è stata quella inerente la *connettività*, dunque alle possibilità di poter lavorare in simultanea in entrambi i Comuni appartenenti all'Unione, pur essendo in sedi separate.

Allo stato attuale, secondo la percezione degli amministratori locali, i cittadini percepiscono ancora poco l'esistenza reale dell'Unione, appunto perché le sedi municipali sono rimaste invariate e chi si interfaccia con la popolazione sono sempre i politici o i tecnici locali. Nel tempo sussiste il proposito di riuscire a far passare il messaggio che il governo del territorio avviene necessariamente in una forma più ampia di quello dei propri confini in un processo in divenire, nonostante i forti tratti identitari della popolazione stessa, tendenzialmente legata al proprio campanile, specialmente per A1, di dimensioni più piccole, in cui vi sono ancora delle logiche di quartiere.

Il processo di riorganizzazione del settore sociale

A livello di personale impiegato nel settore dei servizi sociali l'Unione di Comuni in esame comprende:

- Un'assistente sociale, a tempo parziale, dipendente di una cooperativa sociale, operante in A1;

³⁹ Con la riorganizzazione delle Province e il trasferimento di tutte le funzioni alla Regione, il personale in esubero è stato riassorbito negli uffici regionali. Tale riassorbimento, però, non ha interessato tutti: vista l'esigenza di ricollocare le ulteriori eccedenze si è stabilito che prima di poter assumere del nuovo personale nei Comuni dovessero essere riassorbiti tutti i dipendenti ex-province. In un primo momento si è pensato a un riassorbimento completo su scala nazionale (con il rischio di assumere un dipendente completamente avulso dal contesto territoriale di riferimento, aspetto che ha bloccato diverse amministrazioni), un'interpretazione successiva ha invece stabilito la sola soglia degli esuberanti intra-regionali.

- Un'assistente sociale, a tempo parziale, dipendente di una cooperativa sociale⁴⁰, operante in A2;
- Un'assistente sociale, a tempo pieno, dipendente comunale, operante in A2;
- Tre assistenti domiciliari;
- Un'amministrativa.

La riorganizzazione del lavoro delle assistenti sociali, con l'avvento della gestione associata, si è mantenuta entro un criterio di territorialità, ovvero le due assistenti sociali di A2 hanno continuato a seguire l'utenza di A2, mentre la professionista di A1 ha continuato a operare in favore di A1.

L'unificazione vi è stata soprattutto in due versanti: l'erogazione di alcuni servizi e la presenza di un responsabile di settore.

Per quel che riguarda l'implementazione dei servizi, A1 sta beneficiando di una serie di rete creata in precedenza da A2:

- convenzioni con i CAF a prezzi agevolati;
- il trasporto sociale;
- abbonamenti a prezzi agevolati nelle strutture termali e sportive per gli anziani della zona.

A livello squisitamente professionale, con la costituzione dell'Unione, il servizio sociale del comune A1 può effettivamente beneficiare della presenza di una responsabile di settore, professionalmente preparata e specializzata. Tale ruolo era in precedenza rivestito dai diversi amministratori che si sono avvicendati nel tempo, spesso aventi delle storie formative distanti dall'area dei servizi sociali.

Un aspetto di rilievo assume il fatto di avere a disposizione, anche per l'assistente sociale di A1, una piccola comunità di colleghe con le quali confrontarsi sulle situazioni più complesse, o su determinate procedure amministrative, per cercare di dare delle risposte più elaborate e

⁴⁰ Si tratta di due differenti cooperative sociali.

studiate, superando i problemi dell'essere sole a portare avanti il proprio operato.

Tale possibilità di scambio e confronto giova sia sul versante operativo, dunque alle risposte date ai cittadini, sia sul versante psicologico dei professionisti, con la consapevolezza di poter trovare un sostegno, un punto di sfogo, con delle colleghe. La percezione è quella di una maggiore forza acquisita dagli enti locali assieme, contrariamente al fatto di restare dei singoli.

“L'unione fa la forza”.

In questo percorso di gestione associata delle criticità sussistono. Tali criticità sono divisibili in due sottogruppi: problematiche derivanti dalla condizione contrattuale dell'assistente sociale nell'organizzazione di lavoro e problematiche inerenti l'intercomunalità.

Per quanto riguarda la prima categoria di difficoltà è riscontrabile che, rispetto ad A1 il fatto di non essere un'assistente sociale inserita pienamente nell'organico del Comune, con una storia di servizio nell'ente piuttosto breve, arrivata a seguito di diversi cambi di personale, si ritrovi a dover fronteggiare un ventaglio di casistiche di cui non è pienamente conosciuto un precedente storico. Per l'utenza inoltre diventa logorante raccontare la propria storia all'ennesimo operatore sociale che per altro può avere delle modalità relazionali/operative differenti dai predecessori, provocando l'insorgere di sentimenti di rassegnazione e sfiducia nell'utente. A livello operativo nell'organizzazione, il sentito personale è caratterizzato dalla sensazione di essere *“in prestito”* ad un'organizzazione pubblica.

Un'ulteriore difficoltà legata alla condizione contrattuale dell'assistente sociale è quella relativa all'orario di lavoro eccessivamente compresso, l'inquadramento come part-time comporterebbe infatti una situazione nella quale l'operatrice si ritrova a lavorare esclusivamente per priorità ed emergenze, facendo venir meno le possibilità di operare rispetto alle

progettualità sul territorio, che pur vengo percepite dall'assistente sociale come il campo privilegiato sul quale il servizio sociale dovrebbe spendersi. Rispetto alle progettualità, nonostante l'avvio della gestione associata è più frequente che il servizio sociale sia coinvolto da altri enti, oppure dal terzo settore, piuttosto che avere un ruolo di promotore principale in tal senso.

Per quel che concerne le difficoltà operative strettamente legate alla gestione associata delle funzioni e al fatto che si tratti di un percorso su cui ancora c'è molto da lavorare, nel caso dell'Unione in esame, emergono:

- una problematicità rispetto alle sedi di lavoro non unificate, per cui il confronto con le colleghe non riesce ad essere sempre immediato, così come trovare la disponibilità immediata della responsabile per un consulto, per cui talune pratiche o la ricerca di alcune informazioni potrebbero subire dei rallentamenti;
- una sostanziale differenza operativa dovuta alle differenti dimensioni dei due Comuni coinvolti, specialmente per il fatto che in A1 vi sia solo un'operatrice ad affrontare tutta la casistica, mentre in A2 le problematiche più complesse si possono anche fronteggiare in due.
- la presenza a tutt'oggi di regolamenti differenti tra i due Comuni per l'accesso a determinati servizi.

L'auspicio è dunque quello che vi sia una sempre maggiore unificazione, ed uno scorporo dell'attività puramente amministrativa, pur riconoscendo il fatto che si tratta di processi molto distesi nel tempo. Unificazione non solo in senso operativo ma anche a livello del sentirsi sempre più un gruppo a servizio non solo del singolo Comune ma del territorio, creando anche occasioni strutturate di scambio con le colleghe.

CASO B

Descrizione del contesto territoriale

L'Unione di Comuni in analisi è situata nell'Area del Veneto Centrale, in territorio prevalentemente pianeggiante, e vede coinvolti quattro enti locali, interessando una popolazione complessiva di circa 20.000 abitanti:

- B1 di 4.900 unità;
- B2 di 4.700 unità;
- B3 di 4.900 unità;
- B4 di 5.700 unità.

L'economia che sostiene il contesto è caratterizzata dalla presenza di piccole aree industriali in cui si sono insediate delle piccole-medie imprese produttive, affiancate a una produzione di tipo agricolo-rurale e vinicolo. In uno dei quattro Comuni coinvolti è situato un piccolo centro alberghiero e ristorativo.

Dar vita alla gestione associata: il processo politico

L'Unione di Comuni è nata nel 2012 a seguito dell'introduzione dell'obbligo associativo, e vede la compresenza di tre enti locali di poco inferiori alla soglia dei 5.000 abitanti, e di un Comune esente dal vincolo normativo sull'associazionismo.

La scelta di istituire un'Unione è probabilmente stata legata alle maggiori possibilità di accedere a finanziamenti regionali, rispetto a quanto accade invece con la convenzione.

Le funzioni trasferite all'Unione non sono omogenee tra tutti gli enti, ad esempio B4 non ha posto i servizi sociali nella gestione associata.

I tre Comuni obbligati hanno associato:

- la protezione civile;
- l'edilizia scolastica;
- i servizi sociali;

- la polizia locale.

I primi ad associarsi sono stati i vigili urbani, sulla base di un ragionamento rispetto alle disparità di personale nei diversi territori, riscontrando carenze in taluni enti e abbondanze in altri. Attraverso l'associazione della funzione si è resa omogenea la presenza sui quattro Comuni dei vigili urbani.

A seguito della polizia locale, si sono associati i servizi sociali. Le motivazioni alla base di tale scelta non sono state pienamente rese note, ma le amministrazioni hanno visto la possibilità di gestire il servizio sociale in modo tale da riuscire a condividere quello che di positivo era presente nei diversi contesti.

L'Unione risente, a distanza di tempo, del mancato coinvolgimento del personale nel processo decisionale, non essendo mai stata fatta una consultazione informativa o un incontro di condivisione degli intenti.

Le problematiche riscontrate durante il percorso sono state molteplici, e queste hanno comportato una sfiducia di base da parte da parte dei dipendenti pubblici, e un sentimento di costante insicurezza sulle prospettive future del proprio ente di appartenenza.

Le criticità rilevate sono state:

- Mancanza di coinvolgimento del personale, che si è ritrovato a non comprendere quali fossero i confini della propria organizzazione;
- Mancanza di informazione ai cittadini, che ha comportato uno smarrimento temporaneo, ai loro occhi incomprensibile;
- Difficoltà nei rapporti tra politici e tecnici appartenenti al medesimo ente;
- Difficoltà nei rapporti tra politici e tecnici di differenti enti, che si è espressa specialmente nell'attaccamento ai propri confini comunali, alle proprie procedure consolidate, oltre al fatto di non riuscire a definire la quota di personale e competenze che ogni ente è chiamato a mettere a disposizione dell'Unione;

- Mancanza di una riorganizzazione progettata e guidata;
- Taglio dei fondi regionali destinati all'Unione di Comuni, mettendola di fatto in una condizione di crisi, la quale crea ulteriore instabilità.

Il bilancio, al termine di diversi anni di tentato associazionismo è positivo per quanto riguarda l'associazione della polizia locale, con enormi perplessità rispetto all'opportunità di associare i servizi sociali. Uno dei pochi benefici riscontrabili da parte dell'amministrazione è stato quello della ricezione dei contributi regionali, che hanno consentito di implementare un sistema di videosorveglianza sul territorio.

Al momento, dunque, il percorso dell'Unione è segnato da un periodo buio, che porta ancora più incertezza negli uffici e negli operatori coinvolti.

Il processo di riorganizzazione del settore sociale

Il trasferimento all'Unione della funzione riguardante i servizi sociali ha interessato solamente i tre Comuni soggetti all'obbligo associativo.

In queste tre realtà operano:

- Un'assistente sociale, assunta a tempo indeterminato e full-time, nel Comune B1;
- Un'assistente sociale, assunta a tempo indeterminato e full-time, nel Comune B2;
- Un'assistente sociale, assunta a tempo indeterminato e full-time, nel Comune B3.
- Un'assistente sociale, assunta a tempo parziale, fornita da una cooperativa ed operante in favore dell'Unione.

Con l'avvento della gestione associata di funzioni ogni professionista ha continuato a operare nella propria sede, in favore del proprio territorio, esattamente come accadeva precedentemente alla nascita dell'Unione di Comuni.

Il cambiamento radicale che si è attuato è stato quello di prevedere che la responsabile di servizio di B1 (figura presente solo in questo Comune), svolgesse la propria attività in favore dell'Unione, dunque diventando la diretta superiore di tutte e tre le assistenti sociali.

Oltre a questo cambiamento, delle prove d'integrazione dei servizi si sono sviluppate rispetto alle gare d'appalto per l'assistenza domiciliare e l'educativa domiciliare.

Non si è registrato il tentativo di omogeneizzare sul territorio l'offerta dei servizi, specialmente per le eterogeneità delle storie di servizio dei diversi enti.

I cambiamenti comunque intercorsi non hanno comportato delle conseguenze sul piano dell'aumento o della diminuzione del carico di lavoro, piuttosto si è modificato il modo di vivere e di stare nell'organizzazione da parte delle professioniste.

Non essendo state consultate in una fase preliminare alla costituzione del servizio sociale associato la situazione è stata vissuta meramente come un'imposizione calata dai vertici politici, che per altro hanno preferito riferire le loro decisioni a cose fatte, per cui è anche difficile comprendere secondo quale ratio abbiano maturato un certo tipo di scelta associativa.

*“C'era un movimento attorno alla mia professione
e nessuno riusciva a darmi delle risposte”*

Una volta presa la decisione politica l'incertezza rispetto al da farsi è stata totale, ma da parte dei tecnici del settore si è espressa la volontà di provare a mettersi davvero assieme, nonostante il fatto di non essere in un percorso condiviso, trovando però degli ostacoli di difficile gestione, sia sul piano politico che sul piano tecnico.

Per quel che riguarda il versante politico, gli elementi di criticità, che hanno pesato sul lavoro delle assistenti sociali coinvolti, si inscrivono nella cornice delle politiche non univoche tra i diversi Comuni.

Specialmente nel periodo difficile che la gestione associata sta affrontando vige un'assoluta incertezza rispetto al destino dell'Unione: se esisterà ancora, se qualche ente locale abbandonerà il progetto, se vorranno realmente unificarsi.

Dal punto di vista tecnico dei tentativi di far nascere un piccolo coordinamento sono parzialmente naufragati, non tutti i professionisti hanno appoggiato l'associazionismo, e l'estensione della figura di responsabile su tutti i Comuni è stata vissuta da qualcuno come un'ingerenza sul proprio operato, e non come un'occasione per fare sistema.

La situazione è altalenante e le notizie che circolano spesso sono contrastanti. Nonostante questo alcune tra le professioniste coinvolte riconoscono che la gestione associata ha in sé, se attuata realmente, delle ottime potenzialità per il servizio sociale: potrebbe costituire il momento per dar vita ad un unico ufficio, con una suddivisione del lavoro per aree di competenza, magari con l'ausilio di una figura amministrativa a supporto; oppure potrebbe rappresentare la nascita di una nuova équipe professionale a sostegno di tutte le componenti e che possa essere un luogo di scambio in cui condividere situazioni e problematiche.

Il fattore che più di tutto determina l'impossibilità di un percorso di questo tipo è l'eccessivo campanilismo che a livello politico sta inficiando le probabili buone intenzioni iniziali, e la conseguente incertezza, in ottica di breve-medio periodo, sul cosa ne sarà di quanto provato a costruire.

CASO C

Descrizione del contesto territoriale

La realtà in esame vede come protagonisti quattro Comuni situati in Area Montana, associati tra loro in un sistema di convenzioni.

L'intercomunalità interessa una popolazione complessiva di circa 15.000 unità, così suddivisi:

- C1 di 4.500 abitanti;
- C2 di 6.000 abitanti;
- C3 di 2.200 abitanti;
- C4 di 2.200 abitanti.

Ne risulta dunque che tale gestione associata di funzioni veda la partecipazione di due Comuni soggetti all'obbligo associativo e due esenti, considerato che per i Comuni appartenenti alle Comunità Montane il limite demografico per l'obbligo associativo è fissato a 3.000 abitanti. Capofila della gestione associata è C1.

Il territorio è prevalentemente pedemontano; dal punto di vista produttivo si regge in parte su un'economia di tipo rurale, ed in parte sulle piccole imprese artigiane, poche sono invece le grandi industrie, quest'ultime situate in prevalenza in C2.

Dal punto di vista demografico, negli ultimi anni si è assistito a un importante aumento della popolazione straniera, comportando dunque la necessità di interfacciarsi con problematiche riguardanti l'accesso ai servizi e la scolarizzazione.

Dar vita alla gestione associata: il processo politico

La gestione associata vede coinvolti quattro dei sette Comuni appartenenti ad una Comunità Montana precedentemente costituita.

Il percorso politico da questo punto di vista si è presentato complesso: con l'introduzione dell'obbligo associativo nel 2010, cinque dei sette

Comuni appartenenti alla Comunità Montana sono stati chiamati a dare avvio alla propria riorganizzazione in ottica intercomunale.

Nel 2012 si avviano all'interno della Comunità Montana una serie di studi approfonditi per decidere il da farsi, ragionando sulla possibilità di trasformare la già esistente collaborazione in effettiva Unione di Comuni a sette.

Nel tempo però si è creata una frattura politica legata al fatto che il percorso di Unione dei Comuni è stato ritenuto eccessivamente complesso, e con il timore da parte di alcuni tra gli enti più piccoli di essere spogliati della loro sovranità sul territorio associandosi con i Comuni più grandi: C5, C6, C7 hanno deciso dunque di creare un percorso a sé stante attraverso delle convenzioni, vincolando di fatto i restanti quattro a procedere con gli stessi strumenti, non escludendo comunque la possibilità di riunificarsi in futuro nell'Unione di Comuni. Per C3 e C4 l'obbligo associativo ha rappresentato la possibilità di vedersi estendere servizi, competenze, professionalità al proprio interno, derivanti dai Comuni di dimensioni più consistenti.

La gestione associata è nata inoltre a seguito di una storia territoriale caratterizzata da diversi tipi di collaborazioni, realizzate attraverso:

- Le progettualità della Comunità Montana;
- La condivisione del plesso scolastico di C1 con C3;
- Le progettualità riguardanti l'area giovani e la lotta alle dipendenze.

Nel 2013/2014 si dà avvio effettivo all'associazione delle funzioni, in un crescendo d'integrazione.

Il primo settore ad essere associato è stato quello dei servizi sociali, seguito a sua volta dalla ragioneria, dal personale, dai tributi; a inizio 2016 si sono associati gli uffici tecnici.

Ad oggi, dunque, tutte le funzioni fondamentali sono associate, con il progetto di integrare anche l'Ufficio Anagrafe, seppur esente dall'obbligo intercomunale.

La scelta di associare prioritariamente il servizio sociale è stata guidata sia dal fatto che è un settore di ampio respiro territoriale, sia perché dal punto di vista burocratico si è ritenuto il più semplice da unificare.

La creazione di una reale gestione associata, al di là degli adempimenti formali, che riuscisse a considerare il territorio dei quattro Comuni come unitario, ha richiesto un impegno considerevole sia dal punto di vista politico, sia, e specialmente, dal punto di vista tecnico.

Dal punto di vista politico gli amministratori hanno dovuto mettere in campo in primo luogo la capacità di comprendere le difficoltà e le perplessità sollevate dai tecnici, in considerazione del fatto che le scelte condivise a livello amministrativo vanno inevitabilmente a ricadere sull'organizzazione di lavoro, e in secondo luogo la capacità di sconfinare dal proprio Comune per ragionare con un'attenzione di più ampie vedute sul territorio, condividendo il percorso da fare tra tutti gli amministratori, al di là della compagine partitica/ideologica di appartenenza.

Attualmente la conferenza dei sindaci si riunisce formalmente una o due volte al mese per discutere rispetto al settore dei servizi sociali in cui le progettualità sono in continuo divenire, e al bisogno per quel che riguarda gli altri settori. Ad inizio del percorso di gestione associata gli incontri tra amministratori per dar avvio alla riorganizzazione sono stati più numerosi.

Il coinvolgimento del personale è avvenuto in modo differente nei singoli enti coinvolti, ma a livello del Comune capofila, ovvero C1, vi è stata un'adesione pressoché complessiva al progetto intercomunale di riorganizzazione. La fiducia del personale nella gestione associata, secondo il punto di vista politico, è da attribuirsi a due ordini di fattori: anzitutto la costanza e la convinzione con cui l'amministrazione di riferimento ha portato avanti il progetto (intendendolo fin dal principio come la possibilità d'integrazione reale e non fittizia), e in

secondo luogo alla buona riuscita dell'associazione della funzione riorganizzata come apripista, ovvero i servizi sociali.

La scelta operata a livello politico è stata quella del mantenimento di tutte le Posizioni Organizzative, a patto che queste non chiedessero l'aumento dell'indennità per loro prevista (essendo operanti in più di una amministrazione locale), poiché non avrebbero consentito di dimostrare un reale risparmio sulle spese del personale; in prospettiva, ragionando sui pensionamenti nel prossimo futuro, l'idea è quella di implementare tali indennità.

Alcuni elementi di resistenza da parte del personale vi sono stati, specialmente in C2, la cui amministrazione non ha accolto subito positivamente il progetto associativo, condizionando di fatto l'organico e la fiducia che questo ha riposto nell'intercomunalità.

Nel processo di trasformazione dell'assetto intra-comunale del territorio tuttavia non sono mancate delle problematiche, specialmente dal punto di vista dei dipendenti comunali:

- Mancanza di connettività, per cui difficili aggiornamenti in tempo reale tra le varie sedi;
- Mancanza di snellimento delle procedure burocratiche dovuta all'uso della convenzione, per cui ogni tecnico deve interfacciarsi con quattro bilanci differenti, quattro mandati di spesa, quattro diverse determine, con un conseguente aumento del carico di lavoro.⁴¹

Le sedi municipali sono state tutte mantenute, e la realizzazione della gestione associata si è espressa tendenzialmente nella forma della costituzione di un ufficio comune, unificato in una sede.

Ad oggi la valutazione da parte dell'amministrazione sulla realizzazione dell'intercomunalità è più che positiva, specialmente per

⁴¹ Questa situazione di quadruplicamento delle procedure burocratiche fa sì che vi sia il desiderio nell'amministrazione di dar avvio al più presto ad una Unione di Comuni, questa, infatti, essendo classificata come ente locale di secondo livello, è dotata di personalità giuridica, consentirebbe di centralizzare e unificare tutta la produzione burocratica.

il grosso vantaggio che questa ha portato ai piccoli Comuni: mentre prima del 2013 il singolo dipendente comunale era chiamato a svolgere una pluralità di funzioni (dalla cultura all'anagrafe), grazie alle convenzioni si è delimitato il campo di lavoro in modo tale da garantire una certa specializzazione del personale. Ulteriori elementi di soddisfazione sono la sempre più omogeneizzazione sul territorio dell'offerta dei servizi (estendendo quelli presenti nei Comuni più grandi in quelli con meno abitanti) e la modernizzazione delle strutture e degli strumenti grazie alla ricezione dei contributi regionali, la maggior parte destinati all'associazione del servizio sociale. Dal punto di vista del politico viene a mancare quel rapporto immediato con gli uffici, che è comunque stato ripristinato attraverso l'implementazione di servizi di videoconferenza che garantiscono uno scambio con il personale.

I nodi critici rilevati s'inscrivono in quelli che sono i limiti dello strumento *convenzione*, oltre alla mancanza di personalità giuridica dell'associato vi sono delle difficoltà legate al fatto che non vi sono delle agevolazioni rispetto alle assunzioni di personale e rispetto all'ex Patto di Stabilità e ai vincoli di pareggio di bilancio.

Per ovviare a queste criticità e considerato il livello d'integrazione raggiunto, sul medio-lungo periodo vi è il pensiero di dare avvio a un duplice percorso di ulteriore unificazione:

- Creazione dell'Unione di Comuni;
- Possibilità di fusione tra C1 e C3, tuttora in fase di studio.

La percezione rispetto al sentito dei cittadini in merito all'intercomunalità è quella che i volontari, e le persone appartenenti ai Comuni più piccoli, abbiano avvertito qualche miglioramento, senza però cogliere la complessità del cambiamento organizzativo che vi è stato a monte.

Il processo di riorganizzazione del settore sociale

Nel servizio sociale della gestione associata in esame lavorano:

- Un assistente sociale, inserito nell'organico di C1, con contratto full-time, il quale riveste il ruolo di responsabile del settore;
- Un'assistente sociale, appartenente all'organico del comune C4, con contratto full-time;
- Un'assistente sociale, in organico in C2, full-time;
- Un'amministrativa in organico in C1;
- Un operatore in organico in C1.

Si hanno dunque cinque persone che, a vario titolo, lavorano in favore di quattro Comuni.

La riorganizzazione del servizio si è strutturata sulla base di un complesso lavoro di divisione per competenze. Si è trattato di un processo lungo e riflessivo all'interno della neo-costituita équipe, che ha richiesto un dispendio di risorse personali e di tempo non indifferente, ma che è stato capace di creare una buona coesione tra i diversi operatori.

Ad oggi il lavoro degli assistenti sociali è suddiviso per aree di competenza nei seguenti settori:

- Dipendenze, salute mentale, minori e famiglie;
- Anziani e disabilità;
- Disagio adulti e inclusione sociale.

L'amministrativa si occupa degli atti amministrativi e dello sportello dedicato alle richieste per aver accesso a prestazioni quali il Telesoccorso, l'assegno di maternità, gestione dei bandi regionali, registrazione degli appuntamenti per gli assistenti sociali. L'operatore si occupa principalmente di seguire il volontariato, la consegna dei pasti a domicilio e il trasporto sociale.

Per quanto riguarda la suddivisione per specializzazioni, questa è stata ideata a seguito di un percorso che ha unito sia riflessività e la condivisione tra gli operatori sulle proprie aspettative e passioni

personali, sia esigenze di tipo pratico, come la necessità di creare un'equilibrata distribuzione del carico di lavoro.

Tale modalità riorganizzativa ha dato avvio a un lungo periodo dedicato al passaggio delle situazioni seguite da un operatore all'altro, secondo la propria area di competenza. Questa fase ha richiesto parecchio tempo ed è tuttora in corso: se da un lato il cambio di referente deve essere chiaro sia per l'utente sia per il professionista, è necessario che anche nei confronti degli altri servizi sia fatta questo genere di comunicazione.

Per curare questo passaggio alle équipes multidisciplinari nei servizi specialistici hanno partecipato sia il case-manager uscente che quello entrante, in modo da sancire anche di fronte agli altri colleghi questa modificazione, rendendo il passaggio di consegne da un professionista all'altro più mediato e ragionato possibile.

Il dispendio di tempo in quest'attività è stato sostanzioso ed ha provocato per un certo periodo un aumento considerevole del carico di lavoro.

Dal punto di vista dell'utenza rispetto a questo cambiamento di riferimenti (per altro radicalmente incardinati nel territorio dato che hanno storie di servizio molto lunghe) le reazioni sono state diversificate: c'è chi ha vissuto la perdita dell'operatore come una sorta di lutto, e chi invece ne ha gioito e ha visto delle nuove possibilità.

C1 all'interno del proprio municipio ha unificato il settore sociale, e si identifica come ufficio prevalente, lasciando la scelta alle assistenti sociali rispetto allo spostarsi all'interno di questo o mantenere il proprio ufficio nel Comune di provenienza. Ad oggi un'assistente sociale ha ritenuto fosse più opportuno restare nella propria sede di provenienza, mentre l'altra si è trasferita nell'ufficio del Comune capofila.

Le restanti sedi municipali non sono però state abbandonate totalmente dal servizio sociale, infatti restano come punti di presidio del territorio:

i professionisti tendenzialmente ricevono il pubblico nel loro ufficio principale, ma in talune occasioni e per diverse necessità possono spostarsi nei diversi municipi.

L'esempio più lampante della presenza sul territorio, o quantomeno dell'utilizzo dei diversi municipi come presidi, è rappresentato dallo sportello domande-base seguito dall'operatrice amministrativa, la quale durante la settimana garantisce un certo monte ore di presenza nei quattro Comuni restando a disposizione del pubblico.

L'offerta di servizi sul territorio si è modificata e arricchita, in linea con l'idea di partenza di implementare quelli presenti.

Nell'anno e mezzo di gestione associata del servizio sociale, in merito ai servizi offerti:

- Il progetto informa-lavoro, presente in un solo Comune è stato esteso a tutti e quattro;
- È stato ricostituito il progetto giovani sui quattro Comuni;
- Il banco alimentare, presente prima in un solo Comune è stato quasi totalmente esteso all'associato;
- Il servizio dei pasti a domicilio è stato implementato anche nel Comune che in precedenza non ne usufruiva.

L'omogeneizzazione dell'offerta di servizi non è tuttavia un dato scontato: se da un lato l'idea sottostante alla gestione associata è quella di ragionare su un territorio unificato, senza che vi siano distinzioni tra gli abitanti dei vari Comuni in materia di servizi resi, dall'altro lato questo implica un percorso di condivisione tecnico-politico in merito alle quote di bilancio destinate alla spesa sociale.

In questo campo, così come nel campo dell'unificazione dei regolamenti per l'accesso alle prestazioni, vanno inevitabilmente a scontrarsi le diverse storie amministrative e di servizio, considerato che alcuni enti locali hanno un pregresso di una spesa sociale pro capite molto bassa ed altri più consistente, richiedendo un percorso di mediazione complesso.

L'associazione delle funzioni ha comportato, per tutti gli operatori del servizio, un aumento del carico di lavoro, specialmente all'inizio molto tempo si è speso per progettare la riorganizzazione del settore. Il fatto di avere un'operatrice amministrativa ha consentito a tutti e tre gli assistenti sociali di poter contare su uno sgravio rispetto alle mansioni burocratiche, potendo così dedicare più tempo al proprio lavoro e alle situazioni a loro carico.⁴²

L'aumento del carico di lavoro, in parallelo con il percorso politico di accordi tra le amministrazioni, ha riguardato anche il tempo dedicato alla messa in opera di confronti, e definizione di procedure, con gli altri uffici.

La gestione associata in esame ha portato diversi benefici, sia a livello professionale, che a livello di rinnovamento delle strutture e degli strumenti di lavoro.

Rispetto ai vantaggi dal punto di vista operativo, il fatto di condividere un percorso di questo tipo, in cui assieme si va a scoprire il territorio inteso come *unicum*, e a sondare le proprie motivazioni e resistenze professionali, fa sì che si crei una piccola ma solida comunità professionale, entro la quale confrontarsi sulle situazioni più disparate e complesse, nonché sulle diverse metodologie di lavoro e di analisi.

Il fatto di aver suddiviso il lavoro per aree di specializzazione, sta consentendo di approfondire, per ogni area, quelle che sono le problematiche e le risorse presenti nel territorio, mettendo il professionista nella condizione di poter *fare ricerca*, assieme ai diversi attori del mondo del volontariato/altre istituzioni pubbliche, rispetto all'analisi dei fenomeni e alle risposte progettuali da adottare.

L'unitarietà del servizio si esprime anche attraverso le periodiche riunioni d'ufficio, occasioni necessarie per coordinare i lavori e

⁴² Ne consegue dunque un aumento del carico di lavoro anche per l'amministrativa, essendo che deve riferirsi a quattro Comuni differenti.

confrontarsi sulle diverse problematiche tra i lavoratori a vario titolo nel settore, con uno scambio continuo.

“Se vogliamo affrontare le problematiche della società, che sono così complesse, abbiamo bisogno di organizzazioni complesse.”

Per quel che riguarda il rinnovamento delle strutture e degli strumenti, la gestione associata ha beneficiato di un contributo regionale una tantum, che, essendo stato investito nel settore sociale, ha consentito di:

- Acquistare quattro auto;
- Ammodernare la strumentazione informatica;
- Acquistare suppellettili e ricavare un nuovo ufficio nella sede municipale del Comune capofila;
- Aggiornare i software e implementare delle cartelle sociali online, gestibili in simultanea dai vari operatori.

Il complessivo buon andamento della cooperazione intercomunale in questione è legato non tanto all'utilizzo dello strumento-convenzione, bensì alla profonda interiorizzazione del senso della gestione associata e unificata delle funzioni.

CASO D

Descrizione del contesto territoriale

La gestione associata di funzioni di cui al caso D, è situata nell'Area del Basso Veneto, e coinvolge, nell'esercizio della funzione del servizio sociale sei realtà comunali associate tra loro tramite convenzione, interessando una popolazione complessiva di oltre 31.000 unità:

- D1, Comune capofila, con circa 17.000 abitanti;
- D2, comprendente 5.800 abitanti;
- D3, comprendente 1.600 abitanti;
- D4, comprendente 3.000 abitanti;
- D5, comprendente 2.000 abitanti;
- D6, comprendente 2.200 abitanti.

I territori coinvolti sono prevalentemente pianeggianti, e le loro economie si reggono su piccole-medie imprese del settore agricolo ed artigianale.

Dar vita alla gestione associata: il processo politico⁴³

Con l'introduzione dell'obbligo associativo nel 2010, i diversi Comuni hanno cercato una soluzione ideale per la realizzazione dell'intercomunalità.

Lo sviluppo della gestione associata in esame è avvenuto sostanzialmente in due fasi distinte, e ha sempre mantenuto il Comune D1 come capofila. La prima fase ha visto al termine del 2014 la creazione della convenzione comprensiva di D1, D2, e D3, a cui si sono aggiunti D4, D5, D6 l'anno successivo.

Le funzioni convenzionate sono state:

- I servizi sociali;

⁴³ L'approfondimento del processo politico è risultato di difficile realizzazione, poiché l'amministrazione attualmente in carica, ed insediata da pochi mesi, non ha memoria storica su tutto l'iter e le vicissitudini intercorse nella corsa alla gestione associata. L'excursum qui esaminato si basa su quanto sono riusciti a riportare l'amministratrice e la responsabile dei servizi sociali intervistati.

- Il catasto;
- L'organizzazione generale dell'amministrazione;
- I servizi pubblici locali;
- L'edilizia scolastica;
- La pianificazione urbanistica.

Il percorso delle convenzioni è andato di pari passo con l'ideazione, ad opera della precedente amministrazione, di una possibile fusione tra D1 e D2, entrambi enti locali esenti dall'obbligo associativo. Questo tipo di sviluppo locale ad oggi sembra essere stato accantonato.

L'assetto politico-amministrativo degli enti locali coinvolti nella convenzione vede in D1 la cabina di regia dell'associato, con un sostanziale mantenimento delle sedi municipali sul territorio.

Il processo di riorganizzazione del settore sociale

La convenzione coinvolge complessivamente dieci operatori nel settore:

- Un funzionario responsabile di servizio, in organico nel Comune D1;
- Un coordinatore dell'assistenza domiciliare, appartenente ad una cooperativa operante in D1;
- Due assistenti sociali, in organico a tempo parziale nel Comune D1;
- Due assistenti sociali operanti in D2, una incardinata nell'organico del Comune, l'altra facente parte di una cooperativa;
- Quattro assistenti sociali incardinate nei Comuni D3, D4, D5, D6.⁴⁴

Trattandosi di una gestione associata molto giovane, le funzioni restano tuttora esercitate in proprio, ed il territorio si presenta molto frammentato. È, dunque, un'intercomunalità realizzata a livello di

⁴⁴ Non sono disponibili indicazioni circa il monte ore delle assistenti sociali qui menzionate.

adempimento formale, che sta incontrando diversi ostacoli nella sua realizzazione sostanziale.

La percezione da parte degli operatori è che la gestione associata sia stata il frutto di una serie di scelte squisitamente politiche, poco condivise. L'unico tipo di coinvolgimento avuto con il personale è stato durante lo studio di fattibilità, per la sola trasmissione di alcuni dati sui servizi.

Il primo obiettivo che si sono gli operatori si sono posti è quello di condivisione delle prassi e delle procedure, con la costituzione di alcuni tavoli di confronto sui regolamenti in essere. Generalmente il clima è di sfiducia verso la gestione associata unitaria dei servizi sociali:

- Da parte del Comune capofila poiché la vive come un modo attraverso il quale i Comuni piccoli delegano ai Comuni più consistenti oneri ulteriori, con un forte squilibrio nel rapporto costi-benefici;
- Da parte dei Comuni più piccoli sussiste la volontà di difendere la struttura del proprio servizio e della propria identità operativa, rendendo difficoltoso il dialogo intercomunale.

Sembra inoltre mancare una buona conoscenza interpersonale tra professionisti, specialmente di coloro che svolgono il loro servizio in un ente comunale, ma che sono appartenenti alle cooperative, quindi soggetti a forti turn-over. Tale mancanza di conoscenza, unita alla sfiducia rispetto al progetto, fa sì che non si riesca a creare quella comunità professionale capace di essere una rete di sostegno per i professionisti.

Gli ostacoli e le problematiche si inscrivono dunque nell'attaccamento alla propria storia di servizio, nell'incapacità a pensarsi come un territorio unico, e nella compresenza di differenti prassi operative. Tra le difficoltà a livello tecnico è stato percepito anche il cambiamento

dell'amministrazione, che inevitabilmente diventa un fattore di discontinuità.

Si riconosce, tuttavia, che è troppo presto per poter fare dei bilanci strutturati, e si cerca di guardare anche alle opportunità che la gestione associata offre, in termini di estensione delle occasioni di formazione professionale (che diventano anche momento di scambio con i colleghi degli altri Comuni), della possibilità di poter disporre di équipes allargate, ed dei possibili risparmi sul piano economico.

Data la numerosità dei Comuni coinvolti e la loro forte eterogeneità, si considera la convenzione come uno strumento che genera incertezza, poiché non richiede una strutturazione forte analoga a quella dell'Unione di Comuni.

“È un percorso in divenire”

La gestione associata in esame ha beneficiato di due tranches di contributi regionali, i quali non sono stati affidati alla responsabile di settore; vi è incertezza sul fatto che siano già arrivati e probabilmente sono stati utilizzati per aggiornare dei software.

CASO E

Descrizione del contesto territoriale

La gestione associata a cui è dedicata questa sezione è situata nell'area montana del Veneto, e comprende due Comuni per un totale di quasi 33.000 abitanti, con la particolarità di essere entrambi esenti dall'obbligo associativo:

- E1, con una popolazione di circa 29.000 abitanti, funge da ente capofila;
- E2, con una popolazione di circa 4.300 abitanti.

E2 è esente dall'obbligo associativo grazie alle previsioni legislative nazionali, riprese anche a livello regionale, che hanno abbassato il limite demografico a 3.000 abitanti per i Comuni appartenenti o appartenuti a una Comunità Montana.

Morfologicamente parlando, il territorio è piuttosto eterogeneo, poiché si estende dalla montagna alla pianura, con una coesistenza di esigenze diversificate.

Dal punto di vista economico-produttivo E1 beneficia della presenza di una fitta zona industriale, costituita da imprese medio-grandi che lavorano molto sull'esportazione, garantendo una certa stabilità occupazionale; più difficoltà hanno invece incontrato le piccole-medie imprese presenti. E2 si regge prevalentemente sulla viticoltura e sul lavoro di tipo agricolo.

Dar vita alla gestione associata: il processo politico

La convenzione è nata grazie a un processo squisitamente volontaristico: temporalmente si realizza nel periodo in cui tutti i piccoli Comuni sono obbligati ad associarsi, ma ha radici antecedenti a questa fase, per una serie di collaborazioni tra i due enti locali.

Nel 2015 i due Comuni hanno associato la funzione di polizia locale, con un ulteriore sviluppo nel 2016, quando è stato incluso anche il Comune E3⁴⁵.

Nel giugno 2015 E1 e E2 hanno stipulato la convenzione per l'associazione del settore sociale: dal punto di vista politico-decisionale è stato un percorso piuttosto veloce e senza eccessive difficoltà, in forza della collaborazione tra i sindaci dei due Comuni, entrambi consapevoli delle difficoltà che un piccolo ente ha in materia di gestione del personale e del *know how* a disposizione.

In diverse occasioni E2 ha espresso la propria volontà di intraprendere sul lungo periodo un percorso più strutturato che possa sfociare nella fusione con E1.

L'utilizzo della convenzione è stato preferito per garantire una certa flessibilità, tale per cui, se le due parti sono concordi nell'apportare una modifica, questa possa essere effettivamente deliberata in un arco di un tempo breve. La convenzione è stata considerata come strumento ideale per la collaborazione tra due Comuni; qualora vi fosse un maggior numero di enti coinvolti l'accordo diventerebbe più difficile da realizzare.

La scelta delle funzioni da associare è stata guidata da ragioni di necessità: per quel che riguarda la polizia locale il bisogno primario era quello di garantire un'adeguata copertura sul territorio; E2, infatti, avendo un solo vigile, si ritrovava in difficoltà ogni qual volta questo era assente per diversi motivi. Associandosi si è riusciti ad ovviare al problema, e anche E1 beneficia del fatto di avere un vigile in più da poter impiegare durante le manifestazioni cittadine.

Il servizio sociale è stato considerato il più pronto, tra le diverse funzioni, per essere associato, poiché è già un settore intrinsecamente proiettato sul territorio, oltre ai confini comunali. Si è ritenuto essere molto più complesso associare, ad esempio, gli uffici tecnici, dovendo

⁴⁵ Comune tra l'altro soggetto all'obbligo associativo.

unificare i diversi regolamenti edilizi che non coincidono tra i due enti locali.

Il coinvolgimento del personale, specialmente della dirigente e della responsabile dei servizi sociali, si è realizzato fin da subito per poter capire come realizzare la convenzione; non si è trattato dunque della richiesta di un parere rispetto all'opportunità dell'associarsi, bensì un confronto sul come realizzare una decisione politicamente, di fatto, già presa.

Il fatto che l'associato sia composto da due enti locali così demograficamente differenti fa sì che la compartecipazione alla spesa sia differente: l'impiego di mezzi e risorse ha gravato necessariamente più sulle casse di E1, tuttavia E2, nella misura in cui poteva contribuire, si è fatto carico di una parte delle spese aggiuntive che si sono presentate lungo il percorso dell'associazionismo comunale.

L'intento fin da subito è stato quello di considerare il territorio come entità unica, senza distinzione di servizi offerti ai cittadini di E1 e quelli destinati agli abitanti di E2.

I momenti d'incontro tra gli amministratori non sono cadenzati o definiti in funzione dell'andamento dell'associato: si riuniscono obbligatoriamente una volta l'anno in conferenza dei sindaci, ma tendenzialmente sfruttano altre occasioni informali o istituzionali per confrontarsi sull'andamento del percorso intercomunale.

Tra i cittadini dei comuni coinvolti, quelli che hanno percepito maggiormente il cambiamento organizzativo del servizio sociale sono stati certamente quelli di E2, che hanno visto modificarsi gli operatori presenti, e la centralizzazione del settore nella sede municipale di E1.

Rispetto alla ricezione dei contributi regionali vi è incertezza rispetto al come sono stati impiegati, non sono stati affidati al servizio sociale in via specifica, per cui il singolo settore non ha potuto fare un piano di spesa rispetto al come utilizzare i fondi per la costituzione dell'associato.

Il processo di riorganizzazione del settore sociale

Il servizio sociale associato comprende:

- Sei amministrativi, tutti incardinati nel Comune E1;
- Un'assistente sociale, inserita nell'organico di E1, con contratto full-time;
- Tre assistenti sociali, inserite nell'organico di E1, con contratto part-time;
- Un'assistente sociale, inserita in E2, con contratto part-time.

Il servizio sociale di E1, in quanto comune di medio-grandi dimensioni, precedentemente alla convenzione presentava già una suddivisione del lavoro per aree di competenza; questo assetto organizzativo è stato esteso all'assistente sociale di E2. Le aree di specializzazione ad oggi sono: Area minori, Area adulti, due Aree anziani⁴⁶, Area Famiglia⁴⁷.

Considerata la scelta di costituire un ufficio comune, E1 ospita nella propria sede municipale anche l'assistente sociale di E2. Per garantire l'adeguata presenza su entrambi i Comuni, si è disposta una turnazione delle professioniste⁴⁸ in modo tale che, per una mattinata a settimana possano garantire la loro presenza nella sede distaccata. La rintracciabilità dei professionisti non è stata intaccata, poiché qualora la sede E2 non fosse presidiata, vi è il rinvio automatico dell'utenza a E1.

Ogni settimana è programmata una riunione d'ufficio, che costituisce il luogo principe del confronto e della condivisione sulle diverse situazioni e sulle progettualità.

Uno dei primi risultati ottenuti grazie alla gestione associata è quello di essere riusciti a unificare l'appalto per l'assistenza domiciliare tra i due Comuni, a seguito della scadenza dell'esternalizzazione precedente nel

⁴⁶ Scelta maturata sulla presenza considerevole della popolazione anziana nel territorio.

⁴⁷ Comprendente i nuclei familiari non immediatamente inquadrabili entro l'Area Minori.

⁴⁸ Escludendo l'assistente sociale dell'Area minori, che ha una specializzazione lavorativa molto definita

Comune E2, e questo ha comportato un lieve sgravio di carico lavorativo rispetto a questo particolare ambito.

Riorganizzare il servizio non è stata, e non è tuttora, un'impresa semplice, per diversi motivi:

- L'avvio della gestione associata è avvenuto mentre l'assistente sociale di E2 era in congedo di maternità, ed è stata sostituita da una giovane professionista al primo impiego. Tale situazione, nonostante la buona volontà e lo sforzo condiviso, ha fatto sì che venisse a mancare tutto uno storico rispetto al territorio di E2.
- Il contesto sociale di E2 è molto differente da quello presente in E1: trattandosi di un piccolo Comune la comunità locale è tendenzialmente più chiusa, ed è ancora molto presente un caregiving di tipo familiare o di vicinato, a differenza delle dinamiche cittadine che vedono il mancare di una serie di reti di sostegno e un diverso tipo di rapporto tra cittadini-istituzione, in un contesto caratterizzato da una storia di servizio sociale più lunga e radicata nel tempo. In tal senso l'équipe professionale sta cercando di portare avanti delle idee e strategie per farsi conoscere nel territorio.

“è stata tutta una scoperta, e tuttora lo è”

- Associare solo il servizio sociale, e non gli altri uffici dei Comuni rende la collaborazione molto claudicante, poiché resta la necessità di interfacciarsi con i colleghi degli altri settori.
- Persistono dei problemi di connettività tra le sedi, per cui anche la sola consultazione delle anagrafiche diventa complicata.

Nel complesso si registra un aumento del carico di lavoro per tutti gli operatori del settore, in particolare per gli amministrativi e per la responsabile che devono interfacciarsi con due bilanci differenti, con due politici differenti.

La percezione è quella di aver registrato degli effettivi benefici solamente per quanto riguarda il Comune più piccolo (come ad esempio

non lavorare più solo sulle emergenze, acquisire professionalità e progettualità estese a tutto il territorio) mentre quello più grande ne ha avuto un aggravio sul versante delle risorse impiegate.

Il beneficio della creazione di una comunità professionale non è così immediatamente percepito, essendo che già in precedenza era presente per quanto riguarda E1.

Sul fare ricerca, questa si sviluppa specialmente nella conoscenza del nuovo territorio associato e dei suoi riferimenti, potendo però già contare su una rete costruita e consolidata nel Comune capofila, sulla ricerca "documentata" invece vi sono dei limiti al poterla fare: da un lato è considerata poco utile per il servizio sociale, dall'altro lato vi è una carenza di tempo per poter portare avanti un lavoro di questo tipo. Il dato che però si sta cercando di quantificare è quello della parte di tempo, sul totale del monte ore, dedicato a E2.

Per il prossimo futuro la speranza è quella di riuscire a superare i nodi critici della gestione associata in convenzione, anche se questo richiederà degli sforzi notevoli.

CONCLUSIONI DELLA RICERCA

Dall'analisi dei casi precedentemente proposti si può cogliere come gli attori che vivono la creazione della gestione associata abbiano delle diverse rappresentazioni di questa, e come da queste rappresentazioni, frutto delle diverse dinamiche intra-organizzative, ne conseguano differenti livelli di adesione al progetto intercomunale.

Utile è dunque confrontare le diverse realtà esaminate per coglierne delle comunanze, delle tendenze, delle astrazioni.

-Economia del territorio-

Un primo tratto comune a tutti i casi riguarda le economie che sorreggono il territorio: i piccoli Comuni si basano su una produzione prevalentemente di tipo agricolo, difficilmente beneficiano dell'indotto delle grandi industrie, situate nelle aree più vaste. Nel caso C emerge come questo dato possa essere in parte problematico per il territorio: da un lato non c'è quella grande vasca di occupazione garantita (che può trasformarsi anche in serio problema occupazionale in caso di chiusura dell'attività) dalla presenza della grande industria con risvolti anche dal punto di vista demografico, dall'altra non vi è la possibilità di contare su dei privati "forti" capaci di sostenere alcune progettualità comunali. La gestione associata può dunque rappresentare la possibilità di riuscire a governare un territorio più eterogeneo dal punto di vista economico.

-Processo politico-

Rispetto al processo politico, si sono riscontrate due tendenze significative e opposte:

1. Tendenza all'adempimento normativo, con un interesse prioritario ed esclusivo nel sanare la propria condizione rispetto

agli adempimenti imposti. Tale tendenza non ha ragion d'esistere per i Comuni non obbligati.

2. Tendenza alla costituzione di una reale integrazione gestionale e operativa, che tiene sicuramente conto degli adempimenti normativi, ma è che rappresenta l'associato come un'occasione per creare qualcosa di nuovo, unificato, su delle nuove basi.

Tali tendenze, considerato che per ogni gestione associata vi è la partecipazione di più enti locali, possono coesistere all'interno della stessa intercomunalità. I casi B e D sembrano essere espressione, dal punto di vista politico, puramente della prima tendenza, mentre nei restanti casi (A, C, E) si propende verso la seconda, con più o meno prudenza da parte degli attori coinvolti.

La coesistenza di differenti visioni tra le amministrazioni rispetto all'interesse primario della gestione associata ha degli effetti su tutto l'associato. I Comuni che propendono per il mero adempimento normativo *sulla carta* si mostrano meno disposti a rimettersi in discussione e a collaborare costruttivamente, in nome della difesa delle proprie identità amministrative, vedendo i rapporti con le altre amministrazioni come delle ingerenze.

Tal situazione può essere fronteggiata in più modalità: o l'associato originario si frantuma vedendo la fuoriuscita dei contrari al progetto (Caso A), o il progetto dell'associato è rivestito anche politicamente di una forza intrinseca tale da essere convincente e rappresentare una grossa perdita per l'eventuale amministrazione contraria, spingendola a restare (Caso C), oppure si assiste ad una stasi politica denotata da forte incertezza sul da farsi (Casi B e D).⁴⁹

⁴⁹ Il caso E non rientra in queste fattispecie, infatti l'accordo politico è stato costante fin dagli albori dell'intercomunalità.

-la percezione sulla gestione associata da parte di chi la vive-

Rispetto alla percezione da parte dei *politici* sulla gestione associata è utile fare un distinguo:

1. Nei Comuni esenti dall'obbligo la percezione è quella di poter estendere a un territorio più ampio le proprie competenze, fortificando anche i contesti limitrofi più "fragili";
2. Nei Comuni obbligati la situazione si diversifica, alcuni riconoscono le difficoltà di far fronte da soli a tutti gli adempimenti e le attività comunali e vedono nell'intercomunalità la chiave di volta per riuscire a garantirsi maggiori risorse (anche in termini di personale), altri la vivono come l'ennesima imposizione sulle loro teste.

Nella percezione rispetto all'associato un ruolo fondamentale è giocato dalla differenza di dimensioni demografiche dei Comuni coinvolti, come nel caso A e E, nei quali due enti locali demograficamente con numeri sostanzialmente diversi, vivono uno squilibrio sul piano dei costi-benefici, con i secondi a favore del Comune più piccolo.

Rispetto alla percezione da parte dei tecnici sulla gestione associata, questa è sia influenzata dalle dimensioni demografiche, sia da altri fattori, quali: grado di coinvolgimento nel processo riorganizzativo, univocità politica sul tema, disponibilità ad apprendere e modificare le modalità attraverso le quali esercitare il ruolo.

Interessante è notare come nel Caso E, in tal proposito, la parte tecnica del Comune più grande, già con una struttura organizzativa forte e con delle specializzazioni al proprio interno abbia visto nell'avvio della gestione associata la rottura di un certo equilibrio di servizio, considerato funzionante e ben radicato nel territorio, percependolo come un aggravio delle mansioni da svolgere.

Esempi di incertezza politica che creano insicurezza e disaffezione al progetto da parte dei tecnici sono riscontrabili specialmente nella composizione originaria di A, in B, in parte nel caso C, e D.

-La percezione da parte dei cittadini-

Trasversalmente a tutte le casistiche vi è l'opinione che per i cittadini sia stato poco avvertito il cambiamento organizzativo e l'ingresso in un sistema intercomunale, se non per quelli che per diversi motivi entrano spesso in contatto con l'istituzione, o che hanno iniziato a fruire di servizi prima non presenti nel proprio contesto (parte del caso A e caso C). La difficoltà e la mole di lavoro per porre in essere la gestione associata non è stata comunicata alla cittadinanza. Sul rapporto istituzione-cittadini spicca il caso B, nel quale emerge in senso di smarrimento da parte dei cittadini nel sentirsi dire che essendo in Unione alcune pratiche/decisioni non si portano più avanti come in precedenza.

-Sull'utilizzo dello strumento di gestione associata-

Osservando i due strumenti per l'associazione delle funzioni fondamentali è possibile fare delle considerazioni in merito alla loro applicazione.

Le convenzioni, applicate nei casi C,D,E, si mostrano degli strumenti tanto malleabili quanto transitori. Tra i casi di cui sopra è utile fare un profondo distinguo: il caso D è connotato da una fase di stasi politica sul tema, dunque la convenzione ad oggi è un proforma. Nei casi C ed E la convenzione richiama un passaggio ulteriore, è uno strumento *tendente a*, funzionale per intraprendere o la strada dell'Unione di Comuni (caso C), o quella della fusione (caso E, e parte del caso C).

Le Unioni di Comuni, per quanto si fondino su un intreccio di convenzioni, applicate nei casi A e B, mostrano come la scelta verso questo strumento abbia diverse motivazioni: l'accesso a determinati finanziamenti, la presenza di deroghe in materia di pareggio di bilancio e di assunzione del personale.

È opportuno fare una riflessione rispetto alla composizione degli associati analizzati: le realtà che più risentono della difficoltà ad

associarsi, dal punto di vista politico, sono quelle più numerose. La storia originaria del caso A, che ha toccato il picco di sette Comuni in Unione, e del caso D, con sei Comuni in convenzione, ne sono la dimostrazione. Un'ipotesi che si può avanzare di fronte a queste difficoltà è che siano scatenate dall'eccesso di campanilismo, termine divenuto molto comune in questo campo, ma che rischia di essere riduttivo ed avere una valenza solo ideologica. In che modo criticamente questo incide?

Si è di fronte a dei piccoli Comuni, ciascuno con una storia amministrativa differente, abituati fin dal principio ad operare in favore del territorio entro i propri confini; nel 2010 sono stati obbligati alla gestione associata, ad operare in favore di un territorio più ampio, con delle scadenze molto ravvicinate. Il pensiero politico si è focalizzato sul mero adempimento normativo, dato che aveva acquisito un carattere d'urgenza, cercando di convogliare i tanti piccoli Comuni attorno ad un capofila o un Comune di dimensioni demografiche più ampie, nell'ottica di *unificare l'area*.

La differenza sostanziale tra un associato molto numeroso e uno di dimensioni ridotte sta nel ruolo che vanno a rivestire i soggetti politici nelle giunte dell'Unione o nelle conferenze dei sindaci, che ha molto a che fare con le dinamiche di gruppo: è probabile che nel rapporto con più Comuni, come nei casi A e D, il politico senta sulle proprie spalle in modo considerevole il proprio mandato istituzionale, inteso anche come *difesa della storia amministrativa* della propria realtà d'appartenenza. È facile immaginare che se nei diversi incontri tutti e sette, o tutti e sei gli amministratori si mettono in una posizione di difesa, difficilmente si instaureranno dei legami di collaborazione e integrazione, se non solo formali.

Tale dinamica, seppur giustificatamente presente in ogni realtà associativa, può non rappresentare un pericolo per la tenuta dell'insieme qualora i Comuni coinvolti siano pochi (due nei casi A, E)

o che abbiano già una storia collaborativa precedente (i quattro Comuni del caso C), tali sono condizioni essenziali per poter instaurare dei rapporti di reciprocità, cercando di mettere in campo quanto di meglio ha ogni storia amministrativa.

Anche in questo campo si tratta di comprendere il famoso pensiero gestaltiano de *“il tutto è più della somma delle singole parti”*, per cui non basta solamente la coesistenza delle diverse realtà nel medesimo associato, ma la chiave di volta sta nelle modalità d’interazione.

-Sulle funzioni associate-

La scelta delle funzioni da associare o da trasferire all’Unione come apripista dell’intercomunalità sono state individuate secondo diversi criteri di pensiero:

- Criterio della minor gravosità amministrativo-burocratica, nei casi C, E; con l’associazione di funzioni quali la polizia locale, il servizio sociale, la protezione civile e l’edilizia scolastica. Interessante è il caso C, che ha ragionato in particolare sull’associato non come di *“funzioni”*, ma come di *“uffici”*;
- Criterio del minor coinvolgimento del personale nel caso A, con associazione del trattamento dei rifiuti, del catasto, della protezione civile e dell’edilizia scolastica.

Non è completamente noto il tipo di pensiero sottendente ai casi B e D, per mancanza del dato nella ricerca.

Per quanto riguarda il servizio sociale in particolare nelle interviste sono emersi termini come *“il più pronto”*, il *“meno complesso da associare”*, *“estendere i servizi”*.

-Coinvolgimento del personale-

Nelle diverse casistiche esaminate si presentano tre modalità di partecipazione del personale tecnico al processo decisionale e riorganizzativo:

1. Coinvolgimento fin dal principio del personale: in parte nel caso C;
2. Coinvolgimento del personale solo in merito agli aspetti tecnici, a decisione politica già presa: casi A ed E;
3. Mancanza di coinvolgimento del personale: casi B, D, in parte del caso C.

Tale aspetto si mostra cruciale per la buona riuscita del percorso operativo della gestione associata, poiché incide notevolmente sulla percezione del progetto da parte dei tecnici e sul grado di adesione a questo. In quasi tutti i casi la mancanza di condivisione, o la comunicazione della riorganizzazione a decisione presa, da parte dei politici, ha fatto percepire la trasformazione come qualcosa di calato dall'alto, come un fulmine a ciel sereno. In diverse realtà i tecnici rimproverano ai politici una mancata consultazione iniziale, se non per fornire dei dati utili agli studi di fattibilità.

-Sulla riorganizzazione del servizio sociale-

Per quanto riguarda la riorganizzazione tecnica del settore di servizio sociale, a seguito della decisione politica, si sono riscontrate tre differenti tendenze:

1. Divisione del lavoro sulla base della territorialità;
2. Divisione del lavoro per competenze;
3. Stasi riorganizzativa.

La prima tendenza è inerente al caso A, nel quale l'associato dell'Unione di Comuni ha optato per il mantenimento di due uffici separati e della distribuzione di due assistenti sociali nel Comune più grande e una nel Comune più piccolo, esattamente come avveniva precedentemente alla gestione associata. Le assistenti sociali continuano dunque ad operare in favore del proprio singolo territorio, ma condividono la responsabile, e stanno implementando alcuni servizi comuni.

La seconda tendenza è riscontrabile nel caso C e nel caso E. Tale scelta riorganizzativa poggia però su due basi differenti: nel caso C si tratta di una riorganizzazione totale con la costituzione di un unico settore sociale ex novo in cui convogliare i singoli assistenti sociali, nel caso E si è assorbita l'assistente sociale del Comune obbligato nella cornice organizzativa del Comune capofila, nel quale già sussisteva una divisione del lavoro secondo specializzazione.

La terza tendenza è frutto del fallimento di una delle due precedenti, ed è riscontrabile di pari passo alla stasi politica dei casi B e D, nei quali ciascun Comune fa tuttora da sé, con i propri regolamenti, i propri uffici, e una separazione quasi totale. Anche in questi due casi vi sono delle peculiarità.

Il caso B è attualmente in questa terza tendenza, ma è nato con l'idea tecnica di seguire la seconda, di fatto realizzando solo la prima (con la sola estensione della figura del responsabile a tutti i Comuni). Lo sforzo tecnico delle assistenti sociali di creare un associato è minato sia in parte da una resistenza tecnica, ma specialmente dalla mancata univocità del pensiero politico, tale da causare molta confusione rispetto al destino dell'Unione (e alla sensatezza del progetto).

Per quel che riguarda il caso D il progetto era quello di mantenere i contesti separati, ma di dotarsi di strumenti e regolamenti comuni; il naufragare di questi tentativi, e l'incertezza politica a seguito del cambio d'amministrazione, hanno provocato una totale disaffezione al progetto e si è mantenuto sostanzialmente tutto come prima.

Oltre alla riorganizzazione del lavoro, sono differenti anche le modalità di costituzione dell'Ufficio:

1. Mantenimento degli uffici separati nei casi A,B,D;
2. Unificazione degli uffici con utilizzo delle altre sedi come presidio del territorio: C ed E.

Interessante è notare come le sedi municipali non sono completamente abbandonate, ma anzi si tende a ridurre parzialmente la loro

funzionalità accentrando la maggior parte delle attività in un ufficio comune. Le motivazioni alla base di questa scelta stanno specialmente nel garantire l'accessibilità al servizio ai cittadini di tutti i territori coinvolti nell'associato, che da un lato vedono il loro municipio ancora come punto di riferimento, dall'altro potrebbero avere dei problemi a raggiungere altre sedi.

Per quel che riguarda i servizi resi, ad una maggiore integrazione dell'ufficio corrisponde una maggior omogeneizzazione dell'offerta.

Tre sono le tendenze riscontrate:

1. Omogeneizzazione dei servizi: casi A, C, E.
2. Omogeneizzazione dei regolamenti (o tentativo di), in parte caso D, C.
3. Permanenza delle storie di servizio precedenti, caso B e D.

Il carico di lavoro per gli assistenti sociali non è diminuito in alcun caso analizzato, o si registra un'invarianza (nei casi A, B, D) o si riscontra un decisivo aumento (nei casi C ed E) nei contesti che hanno optato per l'unificazione dell'ufficio e per la scelta di omogeneizzare l'offerta di servizi indistintamente dal territorio di appartenenza. Sono situazioni in cui l'insieme degli operatori opera rispettivamente per 4 e 2 Comuni differenti.

L'impennata del carico di lavoro si registra specialmente nell'avvio del nuovo associato, nella riorganizzazione dell'ufficio e nell'assegnazione a ciascuno delle aree di competenza.

Nel caso C, in particolare, si è assistito anche ad una lunga fase di costituzione del gruppo di lavoro, di elaborazione e riflessività rispetto agli stili operativi e una fase di passaggio di casi molto laboriosa.

L'aumento del carico di lavoro per gli operatori si registra anche per quel che riguarda la produzione burocratica: nei casi delle convenzioni vi è la moltiplicazione dei referenti politici, dei bilanci, delle determine da adottare per ogni singolo comune, appunto perché l'associato non ha personalità giuridica.

Uno degli aspetti più importanti rispetto alla riorganizzazione del servizio sociale è la costituzione di una comunità professionale nuova o rinnovata. La costruzione della comunità professionale è un obiettivo comune a tutti i casi, con delle flessioni per quel che riguarda il caso D, il quale si caratterizza per una frammentazione dei territori e tra i professionisti tale da non far sperare sull'unificazione.

Rispetto alla costituzione dell'équipe, si possono cogliere i diversi atteggiamenti messi in campo dagli assistenti sociali, senza operare delle distinzioni sulle casistiche, poiché possono essere tratti compresenti nelle diverse realtà:

1. Squalifica del progetto *in toto* con conseguente ostruzionismo nei confronti dell'unificazione del settore;
2. Adesione formale al progetto, ma si assiste ad una spiccata difesa della propria storia amministrativa e di servizio;
3. Adesione al progetto intercomunale, vista come occasione di costituire una rete di sostegno al proprio operato.

In generale la comunità professionale è vista come elemento positivo da parte degli assistenti sociali, specialmente per quanto riguarda la possibilità di avere dei punti di riferimento, delle possibilità di scambio e confronto, delle occasioni di formazione interna.

L'associato unificato, già presente nel caso C ed E, sulla base delle specializzazioni dei professionisti su diverse aree d'intervento sembra aumentare i margini per le progettualità e per la ricerca sul territorio di nuovi partners e nuovi punti di vista rispetto alla realtà sociale. Tali attività però possono esercitarsi a partire dal momento in cui vi è già un consolidamento della nuova struttura organizzativa e a passaggio di casi ultimato.

Le possibilità di ricerca sociale in senso stretto, con produzione di documentazione scritta e messa a disposizione dei colleghi, restano esigue per una serie di ragioni che esulano dalla questione "associato" o "non associato", ma hanno a che fare con il carico di lavoro

professionale e con l'impostazione istituzionale delle mansioni dell'assistente sociale. Condurre ricerche in tal senso non sembra essere produttivo e utile sia per i professionisti che per le loro amministrazioni, specie in rapporto al tempo e alle risorse che dovrebbero essere spese per delle attività in tal senso.

-Destinazione degli incentivi regionali-

Gli incentivi a favore dell'intercomunalità sono stati destinati in modo differente nei diversi contesti.

Nei casi A e C sono stati destinati ai servizi sociali, consentendo in particolare di ammodernare e aumentare le funzionalità delle strutture e degli strumenti operativi (pc, stampanti, auto).

Nel caso B, sono stati destinati ad interventi sul territorio, non inerenti i servizi sociali, nello specifico nell'implementazione di un sistema di videosorveglianza pubblico.

Nei casi D ed E mancano delle indicazioni sulla destinazione dei fondi, tuttavia è riscontrabile che non siano stati trattati dai responsabili dei servizi sociali.

-Problematicità-

È possibile suddividere le problematicità riportate secondo due differenti criteri: *problemi legati all'associazionismo di funzioni VS. problemi legati all'organizzazione, problemi riscontrati dai politici VS. problemi riscontrati dai tecnici*. Per integrare le due classificazioni ci si basa sul primo criterio, ed al termine della descrizione della singola difficoltà, sarà posta la lettera P se il problema è riscontrato prevalentemente dai politici, T se è riscontrato prevalentemente dai tecnici, P+T se è avvertito da entrambi.

Problemi legati all'associazionismo di funzioni

- Mancanza di accordo politico univoco tra i diversi enti con conseguente incertezza sulle modalità riorganizzative da adottare. Presenza di amministrazioni a inizio o fine mandato, cambi di amministrazione. (P+T)
- associazionismo parziale: unificare solo alcuni settori rende l'associato claudicante, allungando i tempi per l'accesso agli atti dei diversi Comuni, e facendo mancare la reciprocità immediata con i colleghi degli altri uffici dell'ente. La situazione si aggrava se le diverse funzioni sono associate con Comuni differenti (creando diversi associati). (T)
- Moltiplicazione dei referenti politici con cui interfacciarsi, sia nelle Unioni di Comuni che, e soprattutto, nella convenzione che non presenta una struttura politico-decisionale propria. (T)
- Moltiplicazione dei bilanci a cui riferirsi. (P+T)
- Difficoltà nel determinare le quote che ogni ente locale destina all'associato dei servizi sociali. (P+T)
- Vincoli rispetto all'assunzione del personale, specialmente per quel che riguarda le convenzioni. (P)
- Difficoltà nel conciliare diversi stili operativi ed amministrativi. (P+T)
- Obsolescenza delle strumentazioni a disposizione dei dipendenti comunali, specie per quanto attiene gli strumenti informatici e la connettività tra le diverse sedi, nonché la diversità di software (se sono presenti) per l'immagazzinamento delle informazioni e delle cartelle sociali. (P+T)
- Difficoltà nel far comprendere ai cittadini l'enorme sforzo intra-organizzativo in corso, e il senso di questo, per giustificare eventuali ritardi o modificazione nella produzione di atti o richiesta di servizi. (P+T)

- Aumento del carico di lavoro nella riorganizzazione del settore. (P+T)

Problemi legati all'organizzazione:

- Resistenze da parte del personale nel cambiare la propria sede di lavoro e modalità operative. (P)
- Mancanza di coinvolgimento da parte dei politici. (T)
- Diversità di inquadramento contrattuale degli assistenti sociali nel medesimo associato, con blocco del turn-over da un lato ed esternalizzazione delle assunzioni (con frequente turn-over) dall'altro. Coesistenza di operatori full-time e part-time, con difficoltà di reperibilità immediata. (T)
- Mancata comunicazione rispetto alla destinazione dei fondi regionali per l'associazione del settore sociale. (T)

Tra le diverse problematiche se ne riscontra una di particolarmente cogente, legata in particolare a come nella storia dei servizi sociali comunali sia stata concepita la figura dell'assistente sociale, per cui è nella maggior parte dei casi esclusa dalle consultazioni utili anche per il processo politico-decisionale. Tale esclusione conosce una duplice attribuzione di "colpa": da un lato nell'immaginario collettivo (e dunque anche degli amministratori che di fatto emergono dalla collettività) l'assistente sociale è *erogatore di servizi*, rappresenta *i sì e i no dell'amministrazione* verso il sostegno a determinate situazioni, dall'altro lato l'assistente sociale generalmente non considera il campo organizzativo e l'aggiornamento normativo-istituzionale come un proprio settore operativo, soffermandosi, per ragioni di necessità o di competenza personale, solo al lavoro con l'utenza.

QUESTIONI APERTE

Lo studio delle normative e dei processi di intercomunalità, andando a scavare nelle singole realtà, fa comprendere come l'imposizione dell'obbligo associativo sia parte di quelle *riforme a metà* che caratterizzano la nostra storia legislativa.

L'obbligo associativo è nato per dare una risposta alle difficoltà oggettive dei piccoli Comuni in termini di competenze, di personale e di risorse. Carenze su tutti i fronti, e nel loro lavorare solo sulle priorità e sugli adempimenti, si è andato forse più ad appesantire ulteriormente questi piccoli enti chiamandoli a creare delle sovrastrutture più o meno rigide sulle loro spalle e un cambiamento organizzativo decisamente radicale.

Gli stessi piccoli enti spesso non hanno in organico del personale interno che abbia capacità a livello di pensiero organizzativo e riorganizzativo complessivo, e dal lato dei politici appare l'urgenza dell'adempimento normativo: quello che ne può risultare è la sola somma dei singoli enti comunque separati, a meno che, quasi per un caso fortuito, non vi sia la compresenza di amministratori lungimiranti, carismatici, e di tecnici appassionati nel cogliere le opportunità che lo strumento può senza dubbio offrire.

Obbligare all'associazionismo piccoli enti portatori di difficoltà rischia di creare difficoltà ancora maggiori, specialmente in una regione come il Veneto, che ha fatto dell'esaltazione del localismo la base della propria politica di lunga data.

Riforma a metà per diverse ragioni:

- Non crea delle opportunità reali in merito all'assunzione di personale (se non nelle Unioni di Comuni che possono sostituire in quota 1:1);
- Non impone la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali con un numero determinato di Comuni, tutte nello

stesso associato, minando la visione reale del territorio come un'entità unica;

- Il susseguirsi di proroghe della scadenza per l'associazionismo di tutte le funzioni fondamentali sta creando malcontento tra chi fin dal principio ha intrapreso la strada della gestione associata, anche in tempi celeri e non considerando profondamente alcuni aspetti per via dell'urgenza imposta, e per converso sta giustificando il temporeggiamento di altri enti locali.
- La mancanza di sistemi informativi unitari (grande mancanza attuativa della L.328/2000) fa sì che i piccoli Comuni che vogliono realmente associarsi debbano sobbarcarsi il rinnovo dei software e creare dei piccoli sistemi fatti in casa. Da considerare a tal proposito che nei piccoli Comuni spesso si utilizza tuttora il cartaceo in modo preponderante, costringendoli, oltre a resistere alla fatica e alla complessità riorganizzativa, ad un lavoro notevole di inserimento dati.

Se da un lato è doveroso essere critici verso forme di intercomunalità ibride è da riconoscere che al momento rappresentano l'unico tipo di strumento a disposizione del legislatore nazionale per cercare di creare di fatto degli enti locali di dimensioni tali da non rappresentare più delle diseconomie. Una normativa dunque positiva negli intenti, zoppicante nella realizzazione.

Le fusioni sono chiaramente, a rigor di logica, la soluzione più immediata al problema delle piccole comunità locali, evitando anche i problemi inerenti al doversi confrontare con diverse amministrazioni, ma non possono essere imposte a livello statale.

Un'imposizione di questo genere sarebbe illegittima dal punto di vista costituzionale, poiché all'art. 133 co.2 si sancisce che *“La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”*.

La buona riuscita del processo associativo non è dunque garantita a priori, e il successo dell'impresa di unificazione dei territori trascende l'utilizzo delle convenzioni o delle Unioni di Comuni (anche se vanno a facilitare o meno i processi tecnici e decisionali), molto dipende dal personale coinvolto, dalle storie organizzative ed amministrative; una parte fondamentale è sicuramente giocata dalla lucidità dei processi politici e delle prospettive future.

Per quanto riguarda la professione di assistente sociale vi è ancora molta strada da percorrere per quel che riguarda la capacità di uscire dalla sicurezza che rappresentano gli uffici e le proprie procedure, in favore di qualcosa che, con innegabili difficoltà, può potenzialmente portare un miglioramento su diversi fronti, specialmente rispetto alla nascita della comunità professionale di riferimento.

Difficile è anche pensarsi come operativi entro il campo organizzativo, per il timore di non rispettare le gerarchie, il passaggio possibile è quello di non considerare il lavoro intra-organizzativo come sovversione casuale di un ordine costituito, ma come campo operativo nel quale le competenze dell'assistente sociale possono spendersi, anche in collaborazione con i colleghi degli altri uffici, secondo uno spirito propositivo-progettuale.

Al momento l'associazionismo, il mettersi assieme come enti, è l'unica prospettiva per rinnovare le organizzazioni comunali e per rinforzare la professione dentro a queste, nella misura in cui i singoli professionisti vogliono spendersi.

L'intercomunalità è fallimentare di per sé, o è resa fallimentare? Secondo il parere della scrivente la seconda opzione è la più realistica. Se è vero che gli strumenti messi a disposizione delle amministrazioni sono ben lontani dalla perfezione, è anche vero che l'idea di un'imposizione cogente come l'associazionismo è stato vissuto da diverse realtà come un'ingerenza ingiustificata dello Stato nella propria vita comunale. Vivere la questione in questo modo facilita

atteggiamenti profondamente oppositivi verso l'intercomunalità, minandone la buona riuscita, e creando il meccanismo della profezia che si autoadempie, confermando la convinzione iniziale che "il progetto fallirà".

*"Se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze."*⁵⁰

⁵⁰ Cosiddetto "Teorema di Thomas".

APPENDICE

INTERVISTA SEMISTRUTTURATA RIVOLTA AI POLITICI

- Mi può tracciare una panoramica sul territorio in cui opera la gestione associata? Quali aspetti demografici ed economici caratterizzano questa zona?
- La scelta di costituire la gestione associata è successiva all'entrata in vigore nel 2010 del vincolo di obbligatorietà per i piccoli comuni di cooperazione con i contermini, quanto ha inciso questa previsione nella costituzione di questa gestione associata? È stato il propulsore dell'intercomunalità o era preesistente questo progetto di associazione?
- Quali sono state le fasi per costituire la gestione associata? Quali tempistiche sono state adottate?
- Cosa è stato considerato nello studio preliminare?
- Come sono state scelte le funzioni da associare prioritariamente?
- Quali ostacoli e difficoltà sono state riscontrate?
- Socializzare al personale un nuovo modo di lavorare: come è stata garantita la partecipazione dei funzionari e tecnici nel processo decisionale?
- Per garantire il buon funzionamento della gestione associata, cosa deve mettere in campo il sindaco?
- Con quale cadenza si fanno delle valutazioni in itinere sul processo di gestione associata? Con quale cadenza si incontra la conferenza dei sindaci?
- Come è stato riorganizzato il servizio sociale a seguito dell'avvio della gestione associata?
- La ricezione dei contributi regionali ha rappresentato l'occasione per fare degli investimenti sulle strutture informatiche e sulla riorganizzazione degli uffici?

- Qual è la percezione dei cittadini rispetto alla gestione associata?
E' riconosciuta?

INTERVISTA SEMISTRUTTURATA ALL'ASSISTENTE SOCIALE

- Quanti assistenti sociali ci sono in questa Unione di Comuni? Con quale posizione contrattuale?
- C'è stata una forma di riorganizzazione del lavoro tra gli assistenti sociali?
- Come è cambiata l'offerta dei servizi con l'Unione dei Comuni ?
- Cosa ha comportato l'avvio della gestione associata nella quotidianità del lavoro con gli utenti? Come hanno reagito?
- Ha riscontrato un aumento/diminuzione del carico di lavoro?
- È stata consultato/a nella fase di studio preliminare per la realizzazione della gestione associata, o ha percepito il cambiamento organizzativo come calato dall'alto?
- La gestione associata consente la creazione di una piccola comunità professionale, capace di essere punto di riferimento e di scambio di opinioni/di esperienze?
- Cosa ha facilitato e ostacolato la collaborazione con gli altri colleghi?
- La gestione associata aumenta il margine operativo degli assistenti sociali, rispetto alle progettualità sul territorio?
- Con quale frequenza vi trovate per discutere?
- Le sembra che la gestione associata risponda ai principi e alle sfide del servizio sociale, in termine di integrazione, di ricerca, di confronto?
- La ricezione dei contributi regionali ha rappresentato l'occasione per l'ammodernamento dei software e del sistema di comunicazione interna tra professionisti? (ad esempio cartelle sociali informatiche...)

BIBLIOGRAFIA

- ALLEGRI E., *Il servizio sociale di comunità*, Roma, Carocci Editore, 2015.
- BALDINI G, BOLGHERINI S., DALLARA C., MOSCA L., *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2009.
- BATTISTELLI F., *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli, 2002.
- BIANCO A., *La gestione associata tra i piccoli Comuni dopo la "spending review". unioni di Comuni, comunità montane, convenzioni, consorzi, Unioni di Comuni, accordi di programma"*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2012.
- BISSOLO G., FAZZI L., *Costruire l'integrazione sociosanitaria. Attori, strumenti, metodi*, Roma, Carocci Editore, 2005.
- BONAZZI G., *Storia del pensiero organizzativo, Vol.2, La questione burocratica*, Milano, FrancoAngeli, 2010.
- BRESSANINI R., *Advocacy*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.31-33.
- BRIZZI L., CAVA F., *L'integrazione socio-sanitaria. Il ruolo dell'assistente sociale*, Roma, Carocci Faber, 2003.
- BUSSO S., DAGNES J., *Oltre il debito informativo? I sistemi informativi sociali come problema di governance*, in "Autonomie locali e servizi sociali" n. 3/2013 pp. 375-385.
- CAPRANICO S., *In cosa posso servirla. Idee e cultura per le organizzazioni di servizio*, Milano, Guerini e associati, 1999.
- CARETTI P., MILAZZO P., a cura di STADERINI F., *Diritto degli Enti Locali*, Padova, CEDAM, 2014.
- CELLENTANI O., GUIDICINI P., *Il servizio sociale tra identità e prassi quotidiana*, Milano, FrancoAngeli, 1992.
- Codice deontologico dell'assistente sociale, 2009.

- COLOMBO D.A., *Gestione dei servizi sociali*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.275-278.
- COSTA G., *Cambiamento organizzativo nelle amministrazioni pubbliche*, in "Risorse Umane nella Pubblica Amministrazione", n. 4-5, Luglio-Ottobre 2009.
- DEL GIUDICE F., *Costituzione Esplicata*, Napoli, Edizioni Simone,2011.
- DIOMEDE CANEVINI M., *Storia del servizio sociale*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.676-683.
- FABBRI V., *Il gruppo e l'intervento sociale. Progettare, condurre, valutare*. Roma, Carocci Faber, 2006.
- FABBRIZI F., SALERNO G.M., *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene Editore, 2014.
- FERRARI M., *La sostenibile leggerezza del welfare? Opportunità, insidie e traiettorie a livello locale*, in "Autonomie locali e servizi sociali", n. 1/2012, pp. 35-49.
- FIERI F.R., GALLO L., MORDENTI M., *Le Unioni di Comuni. Costituzione, Gestione, Governance*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore,2012.
- GORI C., *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*. Roma, Carocci Editore,2004.
- GUIDICINI P., O.CELLENTANI, *Nei labirinti del servizio sociale. Manuale per il lavoro dell'assistente sociale*, Milano, FrancoAngeli, 1993.
- KANEKLIN C, OLIVETTI MANOUKIAN F., *Conoscere l'organizzazione: formazione e ricerca psicosociologica*, Roma, La nuova Italia Scientifica, 1990.
- LA SPINA A., ESPA E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 2011.

- MANGHI S., *Complessità sociale*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.154-157.
- MORI A., *Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione dei servizi pubblici in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto*, in "Autonomie locali e servizi sociali", n. 1/2015, pp. 91-105.
- MOTTA M., *Sistema informativo nei servizi sociali*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.660-663.
- OLIVETTI MANOUKIAN F., *Lo stato dei servizi, Un'analisi psicosociologica dei servizi sociosanitari*, Bologna, il Mulino, 1988.
- RANIERI M.L., *Community care*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.146-149.
- REBORA G., *Trasformare le pubbliche amministrazioni. Per un progetto di transizione nell'orizzonte 2020*, in *Liuc Papers*, n°260 Serie Economia e Istituzioni, Novembre 2012.
- ROVAI B., ZILIANI A., *Assistenti sociali professionisti. Metodologia del lavoro sociale*. Roma, Carocci Editore, 2007.
- SANICOLA L., *Intervento di rete*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.327-332.
- STRADI N., *Assistenza (storia della)*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.73-78.
- ZANARDI G., *Forme e sviluppo dell'intercomunalità. Uno studio sulla gestione associativa di servizi e funzioni*, Roma, Stamen, 2016.
- ZENAROLLA A., *La programmazione integrata: uno strumento indispensabile per affrontare periodi di crisi*, in "Autonomie locali e servizi sociali", n. 1/2010, pp. 137-147.
- ZILIANI A.M., *Servizio sociale e organizzazione*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Roma, Carocci Editore, 2014, pp.626-630.

SITOGRAFIA

- www.anci.it
- www.anci.lombardia.it
- www.cnoas.it
- www.forumpa.it
- www.gazzettaufficiale.it
- www.ilsole24ore.com
- www.istat.it
- www.lexitalia.it
- www.performance.gov.it
- www.senato.it
- www.regione.veneto.it