

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO – BICOCCA**

**Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale**

**Corso di Laurea in Servizio Sociale**



**LE IMPLICAZIONI PROFESSIONALI ED ORGANIZZATIVE DELLA GESTIONE  
ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIALI:  
IL CASO DELL'AMBITO SOCIALE DELLA MEDIA VAL SERIANA**

**Relatore: Prof. Paolo ROSSI**

**Tesi di Laurea di  
Giulia MERELLI  
matricola 737520**

**Anno Accademico 2012/2013**

|  |         |
|--|---------|
| <b>INTRODUZIONE</b>  | pag. 1  |
| <br>   |         |
| <b>1. IL COMUNE E LE FUNZIONI FONDAMENTALI</b>                           | pag. 3  |
| 1.1 L'AREA "SERVIZI SOCIALI"   | pag. 6  |
| 1.2 IL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE                                    | pag. 9  |
| <br>   |         |
| <b>2. LE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI</b>                               | pag. 11 |
| 2.1 LA GESTIONE DIRETTA  | pag. 11 |
| 2.2 LA GESTIONE INDIRETTA  | pag. 11 |
| 2.3 LA GESTIONE ASSOCIATA  | pag. 13 |
| 2.3.1 <i>Le forme di gestione associata</i>                              | pag. 17 |
| 2.3.2 <i>La gestione associata nei servizi sociali</i>                   | pag. 20 |
| 2.4 I MOTIVI PER GESTIRE UNITARIAMENTE I SERVIZI                         | pag. 24 |
| 2.4.1 <i>I motivi per gestire unitariamente nei servizi sociali</i>      | pag. 26 |
| <br>   |         |
| <b>3. IL CONTESTO DELLA RICERCA</b>                                      | pag. 29 |
| 3.1 IL TERRITORIO  | pag. 29 |
| 3.2 LA GOVERNANCE LOCALE   | pag. 31 |
| 3.3 LA VALLE SERIANA   | pag. 34 |
| 3.3.1 <i>La media Valle Seriana</i>                                      | pag. 34 |
| 3.3.2 <i>L'ambito territoriale Valle Seriana</i>                         | pag. 36 |
| 3.4 LA SOCIETÀ SERVIZI VALLE SERIANA S.R.L.                              | pag. 37 |
| 3.5 IL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE NELL'AMBITO MEDIA<br>VALLE SERIANA | pag. 42 |
| <br>   |         |
| <b>4. LA RICERCA</b>   | pag. 47 |
| 4.1 LA METODOLOGIA   | pag. 47 |
| 4.1.1 <i>I criteri utilizzati</i>  | pag. 48 |
| 4.1.2 <i>Gli strumenti d'indagine</i>                                    | pag. 48 |
| 4.2 ANALISI  | pag. 50 |
| 4.2.1 <i>Il lavoro dell'assistente sociale nella gestione associata</i>  | pag. 50 |
| 4.2.2 <i>La gestione associata dei servizi sociali</i>                   | pag. 53 |

|  |         |
|--|---------|
| 4.2.3 <i>L'organizzazione dell'assistente sociale nella gestione associata</i> | pag. 60 |
| 4.3 DISCUSSIONE DEI RISULTATI  | pag. 63 |
| <b>CONCLUSIONI</b>   | pag. 68 |
| <b>Bibliografia e sitografia</b>   | pag. 71 |

## INTRODUZIONE

Il punto di partenza teorico che ha originato interesse per la redazione del presente scritto riguarda il tema della gestione associata dei servizi sociali e le conseguenti implicazioni professionali e organizzative analizzandoli, in particolare, nell'ambito territoriale della Media Valle Seriana, in provincia di Bergamo.

La possibilità che oggi i Comuni promuovano forme durature di cooperazione intercomunale ha una lunga storia legata alla frantumazione demografica dei Comuni ed al ritardo legislativo del nostro Paese rispetto agli altri paesi europei. In gran parte d'Europa già intorno agli anni Settanta si attuò una riorganizzazione del governo locale per adeguare l'ordinamento delle comunità locali ai nuovi compiti del governo: in Danimarca, ad esempio, nel 1967 i Comuni vennero ridotti da 1.378 a 277 (Fedele, Moini, 2006). Attualmente, in Italia, sono presenti 8.093 comuni: il 70,4% è costituito da comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (di cui 1.952 fino a 1.000 abitanti e 3.746 con popolazione pari o uguale a 5.000 abitanti) in cui vi risiedono 10.296.053 persone pari al 17,34% della popolazione (ISTAT, 2011; elaborazione Ancitel, 2011).

Fin dal D.p.r. 616/1977, ai Comuni vennero assegnate funzioni rientranti nel settore assistenziale che vennero rafforzate con dispositivi legislativi ulteriori tra cui la legge 328/00 che rinforza l'autorità nell'area sociale in quanto il Comune è l'ente più prossimo al cittadino. Di fronte a questa situazione in un periodo di crisi economica come possono i Comuni, in particolare quelli piccoli, sostenere e finanziare servizi oltre a garantire la presenza di professionisti che siano qualitativamente e quantitativamente adeguati ai bisogni della popolazione? Riguardo questo tema, quali sono le implicazioni organizzative e professionali per un assistente sociale?

In questo periodo storico, la gestione associata si sta configurando come la soluzione idonea per gestire i servizi, incentivata anche da recenti disposizioni legislative. Nell'ambito dei servizi sociali, la presenza dei servizi è sostenuta dall'esercizio associato delle funzioni sociali affinché, anche nei comuni di minore dimensione demografica, possano essere erogati dei servizi grazie anche alla predisposizione del Piano di Zona, strumento strategico per il coordinamento, la partecipazione e la programmazione dei servizi alla persona in ambito locale.

Le possibilità di gestione associata nell'ambito dei servizi sociali si snodano lungo un continuo che prevede l'appoggio ad unità organizzative pre-esistenti, la creazione di nuovi soggetti organizzativi oppure l'esternalizzazione dei servizi con la creazione di società di diritto privato o pubblico.

L'ambito della Media Valle Seriana ha visto la costituzione della *Società Servizi Valle Seriana s.r.l.* con importanti conseguenze a livello locale, come la presenza in tutti i Comuni dell'assistente sociale. Poiché per molti comuni l'assunzione di questa figura era un onere, molti enti comunali hanno optato per il servizio di assistenza sociale svolto da operatori della Società Servizi.

Per comprendere meglio la questione associata e le implicazioni organizzative e professionale, attraverso la raccolta e l'analisi di documentazione e la realizzazione di interviste (tre assistenti sociali e tre responsabili) si è voluto comprendere i molti punti di forza e debolezza della gestione associata e, parallelamente, capire i riflessi che vi sono nell'operato dell'assistente sociale in particolare per coloro che lavorano in due comuni e non sono dipendenti comunali.

La ricerca bibliografia ha affiancato tutto il percorso della redazione della tesi svolgendosi tra i mesi di agosto e ottobre 2013 mentre nei mesi di settembre e ottobre sono state realizzate le interviste.

L'oggetto e la cornice teorica riguardanti le funzioni fondamentali del Comune, le forme di gestione dei servizi e i motivi per gestire in modo associato sono presentati nei capitoli 1 e 2; il capitolo 3 illustra il contesto della ricerca e presentando la *Società Servizi*; il capitolo 4 introduce la metodologia utilizzata nelle interviste, i temi emersi, l'analisi di esse e le riflessioni; il capitolo 5 presenta le conclusioni finali.

Un sincero ringraziamento a coloro che hanno partecipato all'indagine qualitativa "essenza" della tesi.

## **IL COMUNE E LE FUNZIONI FONDAMENTALI**

Il comune, con la riforma del titolo V° della Costituzione<sup>1</sup>, vede valorizzato il suo ruolo amministrativo in quanto l'articolo 118, comma 1, introduce il principio di "sussidiarietà verticale" in virtù del quale le funzioni amministrative sono svolte dai Comuni salvo che per l'esercizio in forma unitaria, siano attribuite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (Gamberini, 2012): pertanto, i comuni sono titolari di funzioni proprie (Vandelli, 2011).

La legislazione riguardante gli enti locali trova fondamento nell'articolo 117, comma 2, lettera p) che riserva la potestà esclusiva allo Stato nel legiferare riguardo le funzioni fondamentali dei Comuni affidando, sempre all'articolo 117, la potestà legislativa sia piena che concorrente alle Regioni per le materie che sono d'interesse per i Comuni: tutela della salute, governo del territorio, finanza pubblica (potestà concorrente), circoscrizioni comunali, polizia amministrativa locale, commercio, formazione professionale, l'assistenza scolastica, musei, biblioteche, trasporti, turismo e servizi sociali (potestà esclusiva) (Vandelli, 2011). Precedentemente, il T.U.E.L.<sup>2</sup> (Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali) aveva iniziato a rafforzare il ruolo del Comune elencando le funzioni amministrative, all'articolo 13 comma 1, comprendenti: i servizi alla persona e alla comunità, la gestione del territorio e lo sviluppo economico specificando, al comma 2, che per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati è possibile attuare forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia. Successivamente alla legge costituzionale 3/2001, la legge 131/2003<sup>3</sup> accompagnava l'attuazione di alcune disposizioni contenute nel titolo V° in quanto delegava il Governo a individuare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane oltre la revisione del Testo Unico e le norme in materia di enti locali rafforzando il potere statuario e regolamentare riguardante l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni amministrative da loro esercitate (ANCI, 2003). All'articolo 2, la legge disponeva una delega al Governo affinché adottasse decreti legislativi per individuare le funzioni fondamentali e adeguasse le disposizioni in materia di autonomie locali facendo riferimento alle funzioni

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n.3 – *Modifiche al titolo V della parte della Costituzione*. Gazzetta Ufficiale n.248 del 24 ottobre 2001 (cd. Legge "La Loggia").

<sup>2</sup> Decreto Legislativo del 18 agosto 2000, n. 267 - *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

<sup>3</sup> Legge del 5 giugno 2003, n. 131 - *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

essenziali per il funzionamento dei Comuni, Province e Città metropolitane per il soddisfacimento dei bisogni della comunità, nel rispetto delle competenze legislative delle Regioni. L'articolo 3, comma 4, lettera c), della legge in attuazione della riforma del titolo V° della Costituzione, prevedeva che il Governo valorizzasse i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali assicurando l'esercizio da parte dell'ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, garantisce la gestione ottimale dei servizi anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni le cui forme associative devono essere valorizzate (Alesio, 2011). I principi delineati all'articolo 3 dovevano seguire il processo di decentramento già avviato dalla legge 59/97<sup>4</sup> che spostava il baricentro della gestione della questione pubblica locale verso il municipio (Mazzaro, 2012). Seguendo i principi di sussidiarietà, cooperazione, responsabilità e unicità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria, autonomia organizzativa e regolamentare le funzioni amministrative dovevano essere trasferite ai comuni. Le deleghe previste dalla legge 131/2003 non furono tuttavia attuate (Vandelli, 2011). In tutti questi anni il sistema normativo degli enti locali è vissuto di precarietà istituzionale e la normativa che disciplina il mondo delle autonomie locali è ancora in buona parte antecedente alla riforma costituzionale e quindi non in linea con i nuovi principi introdotti (Brera, 2011). Alle difficoltà di attuazione della riforma del 2001, si sono affiancate ulteriori proposte di modifiche costituzionale. Di queste, si ricorda la cosiddetta "devoluzione" che investiva 53 articoli della Costituzione tra cui l'articolo 118 prevedendo l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e dei comuni montani attribuendo a tali associazioni la medesima autonomia dei Comuni. Furono disposizioni che non entrarono in vigore in quanto, a seguito del referendum confermativo del 25-26 giugno 2006, i voti negativi furono prevalenti raggiungendo il 61,7% (Ministero dell'Interno, 2006). Successivamente il Governo presentò, sia nel 2007 sia nel 2010, un disegno di legge volto a delegare governo stesso per attuare il Titolo V°. A causa della fine della legislatura venne interrotto il percorso legislativo del disegno di legge che accentuava aspetti relativi alla semplificazione e riduzione di costi prevedendo la diminuzione o soppressione di istituzioni, enti ed organi introducendo la gestione associata e prevedendo le funzioni fondamentali dei comuni (Vandelli, 2011). In attesa di un riordino costituzionale, le funzioni fondamentali

---

<sup>4</sup> Legge del 15 marzo 1997, n. 59 – *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

erano però ancora delineate – in modo provvisorio - dalla legge 42/2009<sup>5</sup>, articolo 21, comma 3 e, precisamente: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese (certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge); funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica (compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica); funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 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) e le funzioni del settore sociale (Alesio, 2011). Solamente con la legge 95/2012<sup>6</sup> vengono delineate le funzioni fondamentali riorganizzandole fino a comprendere la quasi totalità delle funzioni classificate nei bilanci municipali. Le funzioni fondamentali divengono:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale;
- attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici.

---

<sup>5</sup> Legge del 5 maggio 2009, n. 42 - *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.*

<sup>6</sup> Decreto Legge del 6 luglio 2012, n. 95 - *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.*

## 1.1 L'area "Servizi Sociali"

L'area dei servizi sociali non è sempre stata ad appannaggio del Comune. Il Decreto del Presidente della Repubblica 616/77<sup>7</sup> trasferì alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato attinenti al servizio sociale e nelle materie di polizia locale, beneficenza pubblica, assistenza sanitaria ed ospedaliera, istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica, musei e biblioteche. Al Comune vennero assegnate le funzioni di:

- assistenza economica in favore di famiglie bisognose di detenuti e delle vittime del delitto e assistenza post-penitenziaria;
- interventi a favore di minori soggetti a provvedimenti di autorità giudiziaria,
- interventi di protezione sociale nei confronti di soggetti dediti alla prostituzione;
- funzioni assistenziali derivanti dall'estinzione di enti locali e nazionali;
- assistenza, integrazione sociale e diritti delle persone disabili. (Ferrario, 2001).

Nel settore assistenziale si passò da enti nazionali di assistenza suddivisi per categorie di utenza all'istituzione di servizi sociali permettendo ai comuni di predisporre i servizi sociali territoriali. Nel Titolo III all'articolo 22 del citato Decreto, si specifica che i servizi sociali riguardano tutte le attività che attengono alla sicurezza sociale per la predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti o a pagamento e di prestazioni economiche in denaro o in natura a favore di singoli o gruppi.

Il Decreto legislativo 112/98<sup>8</sup> ridisegnò le competenze del servizio sociale dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Il Titolo IV del decreto elenca una serie di materie relative ai "Servizi alla persona e alla comunità" nella quale i servizi sociali che devono svolgere *"attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluso quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia"* (Canevini, Campanini, 2013). All'articolo 132, il Decreto faceva riferimento al Comune e alla Regione, per lo svolgimento di funzioni e compiti concernenti l'area minori, giovani, anziani, famiglia, handicap, tossicodipendenti e alcol dipendenti, mentre alla Provincia assegnava l'esercizio di funzioni in materia assistenziale per

---

<sup>7</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 - *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382.*

<sup>8</sup> Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 - *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.*

alcune categorie (Vandelli, 2011). A livello statale permanevano compiti di pianificazione e programmazione tra cui la determinazione dei principi e degli obiettivi di politica sociale, la determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita e la determinazione dei criteri generali per la programmazione della rete degli interventi di integrazione sociale da attuare a livello locale.

Le possibilità di gestire l'area dei servizi sociali sono state ulteriormente precisate e rafforzate con la legge quadro 328/00 *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*. Essa fa propria la definizione di servizi sociali all'art 128 del decreto legislativo 112/1998 ed all'articolo 1 specifica che *“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2<sup>9</sup>, 3<sup>10</sup> e 38<sup>11</sup> della Costituzione”*.

La legge, all'articolo 6, prevede che ai Comuni competano le seguenti attività:

---

<sup>9</sup> *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

<sup>10</sup> *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

<sup>11</sup> *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.*

*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.*

*Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.*

*L'assistenza privata è libera”*.

- programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie;
- erogazione dei servizi, delle prestazioni economiche diverse da voucher e buoni e delle attività assistenziali di competenza provinciale;
- autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti;
- partecipazione al procedimento regionale per l'individuazione degli ambiti territoriali;
- definizione dei parametri di valutazione delle condizioni dei soggetti in condizione di povertà, disabilità o sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Nell'esercizio delle funzioni, i comuni provvedono:

- nell'ambito del sistema locale, alla promozione delle risorse collettive locali tramite forme innovative di collaborazione per lo sviluppo di interventi di auto-aiuto e per favorire la reciprocità tra cittadini nell'ambito della vita comunitaria;
- a coordinare programmi e attività degli enti che operano nello stesso ambito tramite collegamenti operativi tra i servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale ed intese con le ASL per le attività socio-sanitarie e per i piani di zona;
- ad adottare strumenti per la semplificazione amministrativa e per il controllo di gestione atti a valutare l'efficienza, l'efficacia ed i risultati delle prestazioni;
- ad effettuare forme di consultazione dei soggetti per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi;
- garantire ai cittadini i diritti di partecipazione al controllo di qualità dei servizi, secondo le modalità previste dagli statuti comunali.

La medesima legge all'articolo 6, comma primo, esplicita che le funzioni dei Comuni sono esercitate adottando sul territorio gli assetti funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini. Da essi vengono recepiti i criteri guida che devono orientare la scelta: ricerca del migliore assetto territoriale, amministrazione efficace, efficiente ed economica, costruzione di un sistema rispettoso dei cittadini che consenta la loro partecipazione (Linee programmatiche Piano di Zona Lombardia 2012-2014, 2011). Gori (2004) osserva che la primaria importanza assegnata al Comune è in armonia con il Decreto del Presidente della Repubblica 616/77 e con il decreto legislativo 112/98 in quanto il Comune è l'ente più vicino ai bisogni della comunità. Infatti assume i compiti di erogazione di servizi e prestazioni economiche, di programmazione, accreditamento e autorizzazione di strutture erogatrici dei servizi.

Il quadro istituzionale delineato dopo l'inizio del XX secolo conferma la competenza amministrativa dei Comuni in materia programmatica, organizzativa ed erogativa dei servizi sociali.

## **1.2 Il Servizio Sociale Professionale**

Come afferma Ferrario (2005) nell'attuale società le persone hanno bisogno di molteplici servizi per affrontare la vita quotidiana: le attività dell'assistente sociale, come il segretariato sociale, sono diventate necessarie per organizzarsi e stare al mondo, lavorare e riprodurre la propria esistenza. Il servizio sociale, in un lungo processo storico, è diventato un'istituzione: un insieme di ruoli, gruppi, valori e norme organizzate intorno ai bisogni della cura del sé. Questo deve essere connesso al più ampio processo di civilizzazione: nella società deve esprimersi la soggettività ed i servizi alla persona hanno la funzione di sostenere i soggetti nelle loro relazioni e accompagnarli nella scelte della vita. Essi assolvono il compito di intervenire nelle situazioni critiche ma non devono essere considerati come unici interlocutori, ma istituzioni aventi un ruolo propulsore nell'attivare o riattivare le energie del sistema in crisi.

All'interno di questa prospettiva si colloca il servizio sociale professionale che IFSW<sup>12</sup>, nella definizione adottata nel 2000: *“promuove il cambiamento sociale, la soluzione dei problemi nelle relazioni umane e la restituzione di potere e la liberazione delle persone per aumentare il benessere. Utilizzando le teorie del comportamento umano e dei sistemi sociali, il servizio sociale interviene lì dove le persone interagiscono con il proprio ambiente. I principi dei diritti umani e della giustizia sociale sono fondamentali per il servizio sociale”*

Il servizio sociale nelle sue varie forme è orientato verso le complesse transazioni tra le persone e il loro ambiente e la sua *mission* è abilitare tutte le persone a sviluppare il proprio pieno potenziale, arricchire le loro vite e prevenire le disfunzioni, focalizzandosi sulla soluzione dei problemi e sul cambiamento. Gli assistenti sociali sono agenti di cambiamento nella società e nelle vite degli individui, delle famiglie e delle comunità di cui sono al servizio.

Il servizio sociale nasce dagli ideali umanitari e democratici, e i suoi valori sono basati sul rispetto per l'eguaglianza, il valore e la dignità di ogni persona incarnati nei codici deontologici internazionali e nazionali. In quello italiano (edizione 2009), il riferimento è l'articolo 5 che afferma: *“la professione si fonda sul valore, sulla dignità e sulla unicità di tutte le persone, sul rispetto dei loro diritti universalmente riconosciuti e delle loro qualità*

---

<sup>12</sup> International Federation of Social Workers.

*originarie, quali libertà, uguaglianza, socialità, solidarietà, partecipazione, nonché sulla affermazione dei principi di giustizia ed equità sociali*". Il termine "servizio sociale professionale" è presente, inoltre, all'articolo 22, comma 4, lettera a) della legge 328/00 che rinvia alle leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati e le esigenze territoriali ed urbane, l'erogazione del servizio sociale professionale e il segretariato sociale per l'informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari prevedendolo per ogni ambito territoriale considerando le aree urbane e territoriali. Le funzioni del servizio sociale professionale vengono ulteriormente specificate nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 specificando che: *"Le funzioni del servizio sociale professionale sono finalizzate alla lettura e decodificazione della domanda, alla presa in carico della persona, della famiglia e/o del gruppo sociale, all'attivazione e integrazione dei servizi e delle risorse di rete, all'accompagnamento e all'aiuto nel processo di promozione ed emancipazione, in riferimento al dettato all'articolo 22 della legge 328/00"*.

La figura dell'assistente sociale deve essere in grado di accogliere le richieste del cittadino e indirizzarle verso le forme di risposta più opportune, esercitando una funzione di accompagnamento, di consulenza e di orientamento. Il professionista assume un ruolo strategico riconducibile alla possibilità di costruire e curare contatti tra istituzioni ed enti che intervengono nel costruire la risposta a bisogni complessi e multidimensionali connotando l'intervento come lavoro di rete (Rossi, Boccaccin, 2009). È opportuno che i Comuni, singoli o associati, in cui non sono presenti Servizi Sociali Professionali prevedano la figura dell'Assistente Sociale, assumendo funzioni e responsabilità specifiche che non possono essere esternalizzate. Tra i livelli essenziali di assistenza rientra il segretariato sociale a cui è collegato al servizio sociale professionale comunale. Esso può essere definito come un'attività complessa tesa a soddisfare il dovere delle istituzioni di informare i cittadini sul sistema dei servizi, di fornire notizie per accedervi, aiutare per la correttezza utilizzazione e, contemporaneamente, come il diritto dei cittadini ad utilizzare le informazioni che permettono di accedere in modo lineare e consapevole alle risorse sociali. Il cittadino può avere risposte globali e unitarie sulle risorse sociali esistenti e fruibili. Esso si caratterizza per l'elevata prossimità al cittadino e, pertanto, è osservatorio e monitoraggio dei problemi e dei bisogni, a partire dalle singole domande degli utenti; trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi.

## LE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI

Il Comune può scegliere tra diverse forme di gestione dei servizi. Nella prospettiva generale, la scelta può avvenire tra gestione diretta, gestione indiretta o gestione associata.

### 2.1 Gestione diretta

La gestione diretta (in economia o house providing) è la forma più tradizionale disciplinata dall'articolo 113 del decreto legislativo 267/00 e successivamente modificato con successive leggi<sup>13</sup>. Il Comune si avvale del personale dipendente, al quale affida l'organizzazione e la produzione dei servizi, strutturandolo in Uffici ed Unità Operative. Viene definita "in economia" in quanto i costi di transazione, teorizzati da Williamson nel 1991 - ovvero ogni forma di contratto stipulato con soggetti esterni - sono assenti. L'organizzazione e le attività si riferiscono al regolamento comunale mentre il personale è scelto tramite concorso. Secondo Longo (2009), questa tipologia è ottimale per i Comuni di grandi dimensioni per la presenza di personale sufficiente anche se il decreto legislativo all'articolo 113, lettera a) lo individua quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non è possibile istituire un'istituzione o un'azienda. Per Battistella (2013) la gestione "in economia" consente maggiore velocità di risposta a nuovi bisogni o modalità organizzative garantendo coerenza tra indirizzi programmatori e offerta dei servizi; semplicità nell'implementare i sistemi di monitoraggio di costi e risultati e di controllo della qualità. Ciò però può creare rigidità nella risposta, diseconomia di scala con disfunzioni a livello decisionale e poca flessibilità nella gestione del personale.

### 2.2 Gestione indiretta

La gestione indiretta prevede la delega, attraverso un processo di esternalizzazione, a un soggetto a cui corrisponde un determinato finanziamento da parte della pubblica amministrazione competente nelle attività per la gestione o la produzione dei servizi; in essa rientrano l'istituzione e la convenzione.

Il decreto legislativo 267/00 all'articolo 114 prevede che l'istituzione sia utilizzata come forma gestionale dei servizi sociali qualora siano senza rilevanza imprenditoriale. Essa è definita, all'articolo seguente, come "*organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di*

---

<sup>13</sup> Legge 448/2001; decreto-legge n.269/2003 convertito in legge 326/03 e articolo 23-bis della legge 133/2008 (Maggian, 2011).

*servizi sociali, dotato di autonomia gestionale*”; essendo sprovvista di personalità giuridica è dotata di regolamento e non di statuto. Il Comune fornisce i finanziamenti, le strutture e il personale; per quest’ultimo si avvale di personale dipendente del Comune oppure assunto con contratto a termine. Organi essenziali sono il Consiglio di Amministrazione nominato dal Sindaco - i cui membri sono esterni al Consiglio Comunale - il quale al suo interno elegge il Presidente. Il Sindaco nomina, tra i dipendenti comunali, il Direttore. L’istituzione, essendo il “braccio operativo” dell’ente locale, presenta una maggiore strumentalità e flessibilità nella gestione del personale ma, la forte presenza dell’ente locale, comporta una debole apertura verso l’esterno. Inoltre, essa deve informare riguardo l’attività seguendo criteri di efficacia, efficienza ed economicità perseguendo l’obbligo del pareggio di bilancio. Questa forma era già stata utilizzata con la nascita delle USSL (Unità Socio Sanitarie Locali) verso le quali i Comuni avevano delegato alcune competenze in materia sociale divenendo organismi strumentali dei Comuni; i Comitati di Gestione che amministravano le USSL erano nominati dai Comuni del territorio.

L’azienda speciale, all’articolo 114, è definita *“ente strumentale dell’ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale”*; a differenza dell’istituzione, essa è dotata di personalità giuridica, permettendo la gestione autonoma del patrimonio mobiliare e immobiliare, e di autonomia imprenditoriale grazie alla possibilità di dotarsi di uno statuto e di regolamenti che disciplinano l’ordinamento e le funzioni. Essa rientra nell’area dell’ “impresa pubblica” ma l’affidamento diretto di servizi senza meccanismi concorsuali può farla considerare come meccanismo di house providing, essendo un’impresa controllata dall’ente pubblico. A livello organizzativo è presente un Consiglio di Amministrazione, nominato dal Consiglio Comunale, al cui interno viene eletto il Presidente il quale nomina il Direttore. L’azienda speciale si configura come una forma ibrida tra il settore pubblico e quello privato: l’ente locale dà gli indirizzi, svolge verifiche sui risultati di gestione, vigila e approva gli atti fondamentali (il piano-programma che comprende il contratto di servizio disciplinante i rapporti tra Azienda e Comune, i Bilanci economici di previsione, il conto consuntivo e il bilancio d’esercizio) Per Battistella (2013) la presenza di separazione tra programmazione e gestione e di un organo revisore garantisce maggiore flessibilità e trasparenza ma essendo una gestione di tipo imprenditoriale, è presente una maggiore complessità organizzativa, con il rischio di burocratizzazione e di valutazione dei risultati solo attraverso l’efficienza. Per Longo (2013), l’accesso di nuovi proprietari può però creare tensioni riguardo le finalità in quanto portatori di interessi e valori diversi.

### 2.3 Gestione associata

La gestione associata, o intercomunalità, dei servizi è una possibilità organizzativa che consente la gestione congiunta finalizzata all'esercizio comune di competenze, funzioni o servizi secondo le modalità previste dalla legislazione. Il legislatore, già con la legge 142/90<sup>14</sup>, ha cercato di superare la frammentazione delle realtà comunali (Alesio, 2011). Infatti, in Italia il 70,4% dei 8.093 comuni (di cui 1.952 fino a 1.000 abitanti e 3.746 con popolazione pari o uguale a 5.000 abitanti) è costituito da comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti in cui vi risiedono 10.296.053 persone pari al 17,34% della popolazione (ISTAT, 2011; elaborazione Ancitel, 2011). Pertanto, negli ultimi anni la maggioranza dei comuni italiani si è dovuta confrontare con l'ampliamento delle competenze locali e del dispiegamento dell'organizzazione amministrativa (Alesio, 2011) diventando protagonista istituzionale in quanto al centro delle trasformazioni legislative e rendendoli attori dello sviluppo dei governi locali (Mazzara, 2011). La legislazione dell'ultimo decennio ha tentato di incentivare, in modo graduale e progressivo, l'esercizio associato di funzioni e servizi attraverso la gradualità delle forme e l'intensità delle aggregazioni. Infatti, l'ordinamento prevedeva come modalità di aggregazione tra gli enti locali, prima della legge 142/90, il consorzio monocomunale per l'esercizio congiunto di funzioni amministrative o di servizi pubblici (Mordenti, 2003; Vandelli, 2011). La sua costituzione poteva essere facoltativa, se derivante da una scelta discrezionale degli enti interessati, oppure obbligatorio se per imposizione legislativa (Alesio, 2011). Tra Comuni e Province si configurò una mappa complessa di enti diversi generando esperienze diversificate nelle diverse Regioni. Negli anni '70 si avviarono diverse sperimentazioni: l'istituzione del comprensorio, come organo periferico della Regione composto da rappresentanti locali, oppure l'associazione intercomunale. Negli anni '80, le leggi regionali redistribuirono le funzioni tra Province e Comuni (Vandelli, 2011). La legge 142/90 modificò il consorzio lasciandolo come modalità per la gestione associata e creando altre forme associative: le unioni di Comuni e le Comunità montane a cui, successivamente, furono affiancate le Comunità isolate o di arcipelago. La legge 142/90 affrontava il problema dell'inadeguatezza delle amministrazioni comunali ponendo come obiettivo la riduzione degli enti comunali e prevedendo a tal fine un percorso di fusione perseguibile tramite incentivi e mediante l'Unione dei Comuni (Vandelli, 2011; Alesio, 2011; Mazzara, 2011). Si identificarono altre forme associative come i consorzi e le Comunità montane prevedendo convenzioni tra Comuni e Province o tra queste e la Regione oppure accordi di programma tra le amministrazioni statali o altri soggetti pubblici (Vandelli,

---

<sup>14</sup> Legge del 8 giugno 1990, n. 142 - *Ordinamento delle autonomie locali*.

2011). Il progetto non decollò in quanto dovette confrontarsi con il forte senso di appartenenza alla comunità nei piccoli comuni e le resistenze della popolazione timorosa del cambiamento. Il decreto legislativo 112/1998 rese evidente l'inadeguatezza dell'ente minore nello svolgimento delle funzioni sostenendo la diffusione delle forme associative. Nel decreto, oltre alla valorizzazione delle Comunità Montane con l'attribuzione di funzioni che comportò una revisione della loro organizzazione, si attribuì alla Regione il compito di individuare i livelli ottimali per l'esercizio associato delle funzioni. I Comuni, entro i termini stabiliti dalla Regione, avrebbero deciso i soggetti, la forma e metodi per la gestione associata; in caso di nessuna determinazione, la Regione avrebbe esercitato il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge.

Il decreto legislativo 267/00 stabilì, all'articolo 13, che il Comune per attuare le funzioni in ambiti adeguati potesse attuare forme di decentramento e cooperazione. È con la legge costituzionale 3/2001 che l'associazionismo tra Comuni diviene essenziale soprattutto nel rispetto del principio di adeguatezza sancito all'articolo 118, dopo la riforma del Titolo V°, in cui la gestione dei servizi, per essere efficace ed efficiente, deve svolgersi in ambiti di adeguate dimensioni (Mordenti, 2003; Vandelli, 2011) altrimenti sarebbe utopistico applicare la gestione associata, come afferma Vandelli (2011). Infatti, l'associazionismo si incardina nel principio di sussidiarietà delineato dall'articolo 118 perché la generalità delle funzioni amministrative viene trasferita ai comuni, ad eccezione delle funzioni che richiedono l'esercizio unitario. Nel decennio successivo, numerosi tentativi riguardarono la gestione associata. La legge delega "La Loggia" prevedeva che le Unioni di Comuni e le Comunità Montane godessero del medesimo potere normativo dei Comuni e le funzioni fondamentali fossero gestite a livello ottimale anche attraverso criteri per la gestione associata. La legge finanziaria 244/2007<sup>15</sup> stabilì che, per la riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, i Comuni potessero aderire ad un'unica forma associativa tra Consorzio, Unione ed esercizio associato di funzioni e servizi. Dal 2010, la gestione associata è stata interessata da interventi legislativi che, secondo Alesio (2011) sono legati alla riduzione della spesa pubblica. Il decreto legge 78/2010<sup>16</sup>, convertito in legge numero

---

<sup>15</sup> Legge del 24 dicembre 2007, n. 244 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

<sup>16</sup> Decreto-Legge del 31 maggio 2010, n. 78 - *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

122/2010<sup>17</sup> all'articolo 14 comma 28, prevedeva per i comuni fino a 5.000 abitanti, l'obbligo della gestione associata nell'esercizio delle funzioni fondamentali, previste dalla legge n. 42/2009, tramite convenzione o unione dei comuni. La norma interessava i Comuni fino a 5.000 abitanti e quelli appartenenti o già presenti nella Comunità Montana, con popolazione stabilita dalla legge regionale e, comunque, inferiore ai 3.000 abitanti. La Regione, inoltre, doveva individuare, con concertazione dei Comuni interessati, la dimensione ottimale per l'area geografica di riferimento per lo svolgimento secondo i principi di economicità, efficienza e riduzione delle spese (Alesio, 2011; Mazzara 2012). Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della norma, il Governo avrebbe dovuto fissare il termine per l'attuazione delle disposizioni riguardo il limite demografico minimo per l'insieme dei Comuni tenuti alla gestione associata. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri non è mai stato adottato anche se nel 2011, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva proposto uno schema di decreto per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali per comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ma, non avendo raggiunto l'intesa nella Conferenze Stato Regioni ed Unificata e di conseguenza non essendo stata approvata, ha bloccato l'operatività del decreto legge. Per superare la mancata intesa, si è provveduto tramite decreto legge<sup>18</sup> a delineare la disciplina del limite demografico (prevedendo il limite minimo di 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero di abitanti del Comune demograficamente più piccolo) e nei tempi di attuazione.

Poco dopo un mese dall'entrata in vigore del decreto legge 98/2011, per far fronte alle riforme strutturali del nostro Paese e alla crisi finanziaria (Mazzara, 2012), il Governo ha varato il decreto legge 138/2011<sup>19</sup> introducendo una disciplina specifica per i piccoli Comuni nel quadro della razionalizzazione del sistema municipale. Lo scopo è di conseguire e coordinare e raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, contenere le spese degli enti locali e migliorare l'efficienza delle funzioni amministrative (Brumana, 2011). L'articolo 16 prevede, per i comuni fino a 1.000 abitanti, la gestione associata di tutte le funzioni a partire dalla proclamazione degli eletti dopo il 13 agosto 2013, con soglia minima di 5.000 abitanti (3.000

---

<sup>17</sup> Legge del 30 luglio 2010, n. 122 - *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.*

<sup>18</sup> Decreto-Legge 6 luglio 2011, n. 98 - *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.*

<sup>19</sup> Decreto Legge del 13 agosto 2011, n. 138 - *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.*

nelle aree montane) scegliendo tra Unione dei Comuni, Associazione di Comuni<sup>20</sup> o convenzione. In capo al Sindaco del Comune, che diviene Ufficiale di Governo, permangono le funzioni di sicurezza ed ordine pubblico, la tenuta dei registri di stato civile ed elettorato, i provvedimenti per l'incolumità e la sicurezza dei cittadini. Anche per i Comuni tra i 1.000 e i 5.000 abitanti, attraverso la convenzione o l'Unione dei Comuni viene introdotto l'obbligo di gestire in forma associata le funzioni fondamentali; i Comuni sopra i 5.000 abitanti sono formalmente esclusi da questi obblighi anche se possono aderirvi volontariamente. Nell'ambito della spending review, l'anno successivo, il Governo attraverso il decreto legge 95/2012<sup>21</sup> introdusse novità nella gestione associata instaurando un nuovo corso nel sistema degli enti locali (Orlando, 2012). Viene superato il vincolo per i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti alla gestione associata tramite l'unione dei Comuni, prevedendo che i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti dovranno gestire in forma associata gran parte delle funzioni entro il 2013, vi è la riscrittura della disciplina dell'Unione dei Comuni e la verifica della capacità delle convenzioni (Bianco, 2012). Il decreto-legge delinea, inoltre, le funzioni fondamentali dei comuni, riorganizzandole fino a comprendere la quasi totalità delle funzioni classificate nei bilanci municipali.

Per la legge statale, i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti soggetti agli obblighi di gestione associata possono scegliere tra convenzioni triennali, unioni o unioni "speciali" mentre i comuni con popolazione inferiore 5000 abitanti, già appartenenti alle unioni costituite prima del decreto legge 95/2012 dovranno scegliere se restare dentro le unioni ai sensi dell'articolo 32 del T.U.E.L. oppure se costituire (se demograficamente è inferiore a 1000 abitanti) o aderire (qualora abbiano tra 1000 e 5000 abitanti) a un'unione "speciale (Bianco, 2012).

Ad oggi, dopo le varie modifiche legislative, il nostro ordinamento prevede per la gestione associata le seguenti forme:

- convenzione
- consorzio
- unione di comuni
- comunità montana/isolana.

---

<sup>20</sup> Consiste in una serie convenzioni coordinate per la gestione unitaria di funzioni e servizi; l'operato degli uffici associati è riconducibile giuridicamente ai singoli comuni.

<sup>21</sup> Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 - *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.*

### ***2.3.1 Le forme di gestione associata***

#### **La convenzione**

Prevista con la legge 142/90 per consentire ai Comuni di avvalersi di uno strumento più flessibile dei Consorzi, attualmente è definita all'articolo 30 del T.U.E.L., con la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi in cui il singolo ente resta titolare della funzione delegata con la possibilità di prevedere la delega ad un ente che opera in luogo e per conto degli enti deleganti (Mordenti, 2003). La convenzione rappresenta la forma associativa più semplice in quanto prevede un accordo stipulato tra due o più enti tramite delibera dei rispettivi Consigli. A differenza di altre modalità, essa non serve a promuovere la gestione comune tra gli enti locali ma a coordinare gestioni tra loro separate spesso a causa dell'inadeguatezza di uno o più enti locali nel gestire quell'incarico. È forma di accordo volontario, che prevede la costituzione di un ufficio con il personale degli enti o delega di funzioni a uno degli enti. Gli enti locali che stipulano la convenzione devono stabilire fini, durata, forme di consultazione degli enti, il rapporto finanziario e i reciproci obblighi e garanzie. Sotto il profilo organizzativo, esistono due modelli di gestione in convenzione:

- la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti a uno di essi (“comune capofila”) che opera in nome e per conto dei deleganti;
- la costituzione di uffici comuni, che operano con personale degli enti partecipanti, per l'esercizio delle funzioni delegate

La convenzione è molto diffusa per la sua semplicità: da un'indagine condotta da ANCI-Formez (2003) su circa 7000 Comuni inferiori ai 10.000 abitanti, è presente nell'85% dei casi. Essa permette un alto grado di flessibilità che non incide in maniera traumatica sull'assetto amministrativo, bassi costi, maggiori risorse permettendo l'organizzazione di una rete di servizi che consentono una risposta più completa ai bisogni, lo sviluppo di competenze specialistiche e la presenza di servizi sociali anche nei Comuni piccoli. La presenza di più enti presuppone un forte rapporto di fiducia per non rischiare conflittualità nella definizione delle linee d'indirizzo nella gestione: il mantenimento della titolarità giuridica presso uno dei Comuni può creare una governance debole o inesistente che complica l'esercizio associato (Mordenti, 2003; Del Cimmuto, 2012) mentre per Battistella (2013) può essere egemonizzante con il timore di una gestione non equa dei servizi.

#### **Il consorzio**

Il Consorzio, definito all'articolo 31 del T.U.E.L., è dotato di soggettività giuridica e rappresenta l'azienda di un insieme di comuni (Vandelli, 2011). Essendo soggetto di diritto per la sua costituzione è necessario stipulare una convenzione che disciplini le nomine e le

competenze degli organi consortili; i consigli degli enti che formano il Consorzio devono approvare, a maggioranza assoluta, la convenzione unitamente allo statuto. Quest'ultimo disciplina la nomina, l'organizzazione, le funzioni e le competenze degli organi consortili. Il Consiglio di Amministrazione, nominato dai sindaci dei comuni consorziati, elegge il Presidente il quale nomina il Direttore. Essendo una società pubblica, la contabilità è di diritto ed il personale è assunto attraverso concorso.

Il T.U.E.L. individua due tipologie di consorzio:

- consorzi-aziende che gestiscono i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica – tra cui i servizi sociali – ai quali si applicano le norme delle aziende speciali;
- consorzi-ente creati per l'esercizio delle funzioni assoggettate al regime giuridico degli enti locali.

La legge 191/2009<sup>22</sup>, all'articolo 2, comma 186, lettera e), ha previsto la soppressione di quest'ultima tipologia di consorzi di funzione tra gli enti locali (Mazzara, 2012).

### Unione di Comuni

L'Unione dei Comuni è definito all'articolo 32 del decreto legislativo 267/00 come “ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi” il cui ambito territoriale di competenza coincide con quello dei comuni membri. Essa, a differenza di tutte le altre forme associative, non è una forma associativa obbligatoria ed è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico con la conseguente divisione tra l'Unione e i Comuni associati (Alesio, 2011). Ad essa vengono applicate le norme dell'ordinamento dei Comuni e gode di potestà regolamentare che disciplina l'organizzazione, lo svolgimento delle funzioni affidate ed i rapporti finanziari; il comune può sempre recedere dall'Unione.

Questa forma di gestione era stata concepita nel 1990<sup>23</sup> per ridurre la frammentazione territoriale tramite la fusione tra Comuni minori confinanti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con la possibilità di comprendere solo un Comune che si ponesse tra i 5.000 e i 10.000 abitanti. Sarebbe stata una forma transitoria in quanto la normativa prevedeva, entro dieci anni, la fusione in un unico Comune. Con la legge 267/99<sup>24</sup>, il legislatore cercò di

---

<sup>22</sup> Legge 23 dicembre 2009, n. 191 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*.

<sup>23</sup> Legge 192/90.

<sup>24</sup> Legge del 3 agosto 1999, n.265 - *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*.

rendere più autonoma l'Unione eliminando il vincolo della fusione e del numero di abitanti. La legge ed il T.U.E.L. modificarono l'obiettivo spostandolo sull'esercizio associato di più funzioni basato sulla scelta volontaria dei Comuni per attuare economia di scala soprattutto nei piccoli comuni (Battistella, 2013; Alesio, 2011; Vandelli, 2011). In seguito alle recenti disposizioni normative, l'Unione dei Comuni è una delle possibili forme che i Comuni sino a 1.000 abitanti e tra i 1.000 e i 5.000 abitanti possono scegliere per la gestione associata delle funzioni. Esse sono dotate di autonomia statutaria e regolamentare per il funzionamento dell'organizzazione, lo svolgimento delle funzioni e dei rapporti finanziari con i comuni in quanto ad esse spettano gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati; infatti l'Unione può assumere competenze politiche e gestionali sulla base di una convenzione di conferimento dei servizi. Pertanto, i comuni trasferiscono funzioni e servizi sottraendo la titolarità ai Comuni ed affidandola all'Unione: ciò la rende diversa dalla convenzione in cui la titolarità del servizio permane in capo al comune convenzionato ed al comune capofila la funzione su delega.

Gli organi dell'unione sono il Presidente, la Giunta e Consiglio formati da amministratori in carica dei comuni associati: il Presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati, la giunta tra i membri delle giunte dei comuni mentre il Consiglio è composto da un numero non superiore a quello previsto per comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente garantendo la rappresentanza delle minoranze.

### Comunità Montana/Isolana

La Comunità Montana è definita, all'articolo 27 del decreto legislativo 267/00 come *“unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali”*. Essa è un caso particolare di Unione di comuni, pertanto di ente pubblico, poiché pone come obiettivo quello di una gestione e integrazione tra enti presenti in un territorio geomorfologicamente complesso (Mordenti, 2003). La Comunità Montana nasce con la legge n. 1102/71<sup>25</sup> avente l'obiettivo di pianificare lo sviluppo socio-economico in zone geografiche che presentavano disagi e arretratezza. La normativa prevedeva che le leggi regionali delimitassero le aree, approvassero gli statuti e la disciplina dei procedimenti di elaborazione approvazione dei piani zonali e dei rapporti con gli altri enti. Negli anni successivi, alle Comunità Montana vennero delegati compiti gestionali connessi alla peculiarità del territorio montano; passaggio decisivo verso la gestione e l'erogazione servizi da parte delle Comunità

---

<sup>25</sup> Legge del 3 dicembre 1971, n. 1102 - *Nuove norme per lo sviluppo della montagna.*

Montane fu il Decreto del Presidente della Repubblica 616/77 che stabilì che gli ambiti territoriali definiti dalla Regione per alcuni servizi – tra cui quello sociosanitario - coincidessero con quelli delle Comunità Montane le quali assumevano la funzione nell'organizzazione ed nella erogazione dei servizi di assistenza e di beneficenza. Nei decenni successivi, la legge 142/90 – oltre a istituire le comunità isolate - ha riordinato quest'ente e il decreto legislativo 267/00 ha promosso ulteriormente questa forma intercomunale di gestione associata.

La Comunità Montana prevede un'assemblea composta dai Sindaci dei Comuni che fanno parte della Comunità o da loro delegati scelti dai sindaci tra gli assessori e i consiglieri di maggioranza dei rispettivi comuni; al suo interno essa elegge il Presidente e la Giunta esecutiva. Ad essa possono essere delegate funzioni dai comuni, dalla provincia e dalla regione, tra cui quelle sociali, per le quali dovranno essere individuati gli strumenti idonei per perseguire gli obiettivi. Alla Comunità sono conferiti dai comuni partecipanti il personale e la logistica necessari all'esercizio delle funzioni loro attribuite. La Comunità Montana comporta, da un lato, una risposta completa ai bisogni della collettività, un'attività valutativa più esauriente e economie di scala, dall'altra, la possibile perdita di potere decisionale da parte dei Comuni, la possibile duplicazione di funzioni con il comune capofila e la politicizzazione di decisioni organizzative.

### ***2.3.2 Le forme di gestione associata nei servizi sociali***

Le possibilità di gestione associata nell'ambito dei servizi sociali si snodano lungo un continuum che vede l'appoggio su unità organizzative pre-esistenti (i patti di collaborazione amministrativa), la creazione di nuovi soggetti organizzativi attraverso società o enti di diritto pubblico e l'esternalizzazione ad altri soggetti organizzativi con la creazione di società di diritto privato.

#### **Patti di collaborazione amministrativa**

I patti di collaborazione amministrativa prevedono che i Comuni si associno senza costituire un ente avente personalità giuridica ma appoggiandosi ad unità organizzative pre-esistenti attraverso la convenzione intercomunale, l'accordo di programma e la delega all'ASL (Longo, 2009)

La convenzione è definita all'articolo 30 del decreto legislativo 267/00 con la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi. Gli enti locali che stipulano la convenzione devono stabilire fini, durata, forme di consultazione degli enti, il rapporto finanziario e i reciproci obblighi e garanzie. Vi è la possibilità di costituire uffici comuni con personale

distaccato degli enti oppure delegare le funzioni a uno degli enti oppure finanziare annualmente le attività solitamente al comune di maggiori dimensioni.

L'articolo 34 del decreto legislativo 267/00, definisce l'accordo di programma con l'obiettivo di definire e attuare opere, interventi o programmi di intervento che, per la loro completa realizzazione, richiedono l'azione integrata e coordinata di diversi enti pubblici. Non dà vita a una forma di gestione associata ma ad uno strumento organizzativo di autoordinamento tra soggetti diversi che tendono a soddisfare l'esigenza di realizzare opere o interventi complessi in quanto i singoli enti locali non sono autosufficienti nella realizzazione. Gli enti aderenti hanno un proprio rappresentante presso la Conferenza tra i rappresentanti organo avente il compito di definire l'accordo di programma, di controllo e valutazione. Può prevedere la costituzione di uffici comuni o la delega ad altri soggetti per l'attuazione (Longo, 2009; Vandelli, 2011).

Queste due forme, secondo Colombo (2011) sono preferibili quando si realizza un processo di gestione associata delegando al comune capofila che potrà creare un capitolo autonomo di bilancio e gestire direttamente i contratti su tutti i comuni. Esse permettono di svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi grazie alla "leggerezza" dell'organizzazione, di parametri e criteri omogenei per l'accesso ai servizi. Agli operatori consente di avere e scambiare un numero maggiore di informazioni, di condividere le modalità di lavoro migliorando l'efficacia nella rilevazione dei bisogni e nella progettazione. Poiché ogni comune è portatore di interessi diversi vi è difficoltà nella composizione degli interessi e delle esigenze, complessità nei rapporti economici e nei processi decisionali: in alcuni casi si presenta lentezza a causa della necessità di validare nei singoli comuni alcune decisioni assunte. Per Pesaresi (2006), queste forme sono idonee nella gestione di tutti i servizi sociali e di importanti strutture sociali anche se è debole il ruolo degli amministratori.

La delega all'Azienda Sanitaria Locale è prevista dalla legge 502/92<sup>26</sup>, all'articolo 3 comma 3 il quale prevede che l'unità sanitaria locale possa assumere la gestione di attività o servizi socio-assistenziali *"su delega dei singoli enti locali con oneri a totale carico degli stessi, ivi compresi quelli relativi al personale, e con specifica contabilizzazione. L'unità sanitaria locale procede alle erogazioni solo dopo l'effettiva acquisizione delle necessarie disponibilità finanziarie"*. I comuni appartenenti al distretto sanitario, tramite delega di esercizio, attraverso la Conferenza dei Sindaci del distretto attribuiscono all'ASL la gestione dell'area sociale (Ferrario, 2011). Pesaresi (2006) e Battistella (2013) fanno notare che la

---

<sup>26</sup> Decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n. 502 - *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.*

delega all'ASL non prevede la partecipazione di privati e di comuni rendendo inesistenti il ruolo degli amministratori. Quest'ultimi hanno la possibilità di delegare "in bianco" deresponsabilizzando il Comune nelle scelte rendendo, però, deboli le possibilità di intervenire direttamente sulla definizione delle linee di indirizzo.

### Società o ente di diritto pubblico

Tra i nuovi soggetti organizzativi che possono essere creati ad hoc per la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica vi è l'Azienda Speciale Consortile, disciplinata all'articolo 113-bis del T.U.E.L. Essa è un ente strumentale dotato di autonomia giuridica e finanziaria avente proprio statuto. Gli enti locali conferiscono all'azienda il capitale determinando i servizi e gli indirizzi, approvano gli atti fondamentali, esercitano la vigilanza, verificano i risultati della gestione e coprono eventuali costi sociali. I sindaci o gli assessori dei servizi sociali dei comuni e i rappresentanti della provincia e dell'ASL formano l'Assemblea Consortile, organo decisionale, che definisce lo Statuto e nomina il Consiglio d'Amministrazione. Al suo interno, nomina il Presidente che diviene il legale rappresentante e sceglie il Direttore. Le aziende acquistano e gestiscono direttamente servizi per conto dei Comuni permettendo la realizzazione di azioni che gli enti locali non sarebbero in grado di sostenere come la formazione e la supervisione. Per gli operatori, le aziende diventano luoghi per aggregare gruppi professionali simili che possono favorire il confronto e la crescita professionale. Questa forma di gestione è principalmente diffusa in Lombardia. Colombo e Meroni<sup>27</sup> – direttori di due Aziende Speciali Lombarde aderenti al NeASS<sup>28</sup> - in un'intervista a cura di Ghetti (2013), ritengono che le aziende consortili siano la struttura per affrontare i limiti attuali legati alla diminuzione di risorse per il welfare, i vincoli finanziari per gli enti locali, il vincolo di associarsi per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Per Pesaresi (2006), l'azienda speciale consortile è fortemente idonea alla gestione di tutti i servizi sociali e di strutture sociali. Colombo (2011) evidenzia che le decisioni assunte non devono essere validate dai singoli comuni garantendo, così, certezza ed efficienza del processo decisionale e che è possibile creare un rapporto tra gli stakeholder e i soggetti della rete. A fianco, però, della flessibilità gestionale e organizzativa, aumentano i costi gestionali a causa della creazione di una nuova struttura amministrativa e c'è il rischio di rendere l'azienda una sovrastruttura che appesantisce i percorsi per la risposta ai bisogni e che crea confusione tra gestione e programmazione.

---

<sup>27</sup> D. Colombo è direttore del *Consorzio Desio e Brianza*; E. Meroni è direttore dell'*Azienda Comuni Insieme Bollate*.

<sup>28</sup> Network delle Aziende Speciali Sociali della Lombardia.

In questa area rientrano anche le Unioni dei Comuni e le Comunità Montane a cui frequentemente viene affidata la gestione di un servizio permettendo anche ai Comuni di piccole o piccolissime dimensioni di offrire servizi con maggior peso contrattuale nell'integrazione socio sanitaria (Battistella, 2013).

### Società di diritto privato

Forma ancora poco presente sul territorio nazionale è l'esternalizzazione dei servizi a società di diritto privato: Società per Azioni (S.p.A.), Società a Responsabilità Limitata (S.r.l.) e le fondazioni di partecipazione. Le S.p.A. e le S.r.l. presentano una maggiore flessibilità nella gestione e partecipazione dei privati ma è ridotta la partecipazione e il controllo dell'ente pubblico. La scelta del privato si svolge con procedure pubbliche mentre la partecipazione pubblica viene definita in base alla quota societaria detenuta. Pesaresi (2006) ritiene che questa forma associata non sia idonea per la gestione di tutti i servizi sociali di zona in quanto mancano dell'equivalente in altri settori e per l'obiettivo di lucro che si pone una società azionaria. La presenza di più comuni, ASL e privati permette una forte gestione di importanti strutture sociali ma rende debole il ruolo degli amministratori comunali. Secondo Colombo (2011) queste forme sarebbero preferibili quando è prioritaria la gestione di servizi o l'impegno a realizzare opere che richiedono investimenti tecnologici o di capitale per cui è necessario raccogliere fondi e coinvolgere soci con particolari competenze.

Anche la gestione associata tramite fondazione, solitamente di partecipazione in quanto possono aderirvi enti pubblici e privati (comuni, provincia, regione ed enti non istituzionali), è innovativa perché affida la programmazione di servizi pubblici ad un ente privato dotato di proprio statuto che definisce anche i criteri per l'elezione dei suoi organi: Consiglio di indirizzo, che delinea le linee guida, il Consiglio di gestione, che amministra la fondazione, il Presidente che nomina il Direttore. Essa è regolata dal codice civile, segue la normativa di diritto privato e permette di avere agevolazioni fiscali attraverso la qualifica di ONLUS favorendo la finalità sociale e la creazione di una rete di soggetti attivi attraverso il volontariato e il privato sociale. Le fondazioni nascono prevalentemente quando è presente la necessità di un soggetto giuridico pubblico-privato in cui il privato sociale è soggetto decisore e gestore delle politiche sociali ed è preferibile quando si è in presenza di un patrimonio che si intende vincolare. Le fondazioni sono abbastanza impermeabili ai cambiamenti e forse, per Pesaresi (2006), mediamente adatte alla gestione di tutti i servizi zionali ma adeguate nella gestione delle strutture sociali.

## **2.4 I motivi per gestire unitariamente i servizi**

In condizioni di scarsità di risorse finanziarie i Comuni piuttosto che rinunciare all'erogazione di servizi alla comunità preferiscono ricorrere a forme intercomunali che, come affermano Fedele e Moini (2006) non sono bloccate da appartenenze politiche. La gestione associata diventa una "risorsa" della politica per gestire in modo strategico ed efficiente l'azione amministrativa. Infatti, i piccoli comuni sono sottoposti da una doppia pressione: l'affermazione dei soggetti politici-istituzionali ed economici di peso (come le regioni e le grandi città) e l'esigenza di trovare forme innovative per promuovere lo sviluppo economico per fronteggiare la contrazione di risorse destinate al welfare. L'affidamento della gestione, produzione ed erogazione dei servizi permette, come evidenziano Gatti e Rossi (2010) una maggiore dinamicità amministrativa, gestionale e operativa rispetto all'ente pubblico. Come scrive Colombo (2011), avviene una razionalizzazione dell'organizzazione delle risorse umane e degli orari lavorativi grazie alla presenza di più personale e la presenza di un riferimento unico, un'ottimizzazione della logistica, degli acquisti e dell'erogazione di servizi con la creazione di servizi specialistici - difficilmente attivabili dai singoli comuni - migliorando così la qualità delle prestazioni, anche nei piccoli comuni. Avviene un maggiore scambio di informazioni tra gli enti, una costante rilevazione dei bisogni e la condivisione delle modalità di lavoro. Concetti ribaditi anche da Colombo e Meroni, nell'intervista rilasciata a Ghetti (2013), a cui aggiungono anche il vantaggio di evitare ridondanze e duplicazioni, omogeneizzazione delle prestazioni e dei costi superando differenziazioni ingiustificate. Si crea una nuova organizzazione in cui si potranno centralizzare le strutture di back office (definizione delle procedure, sistemi di monitoraggio etc...) e lasciare i presidi di front office sul territorio per il rapporto diretto con l'utenza; si potranno valutare concretamente gli impatti e la correttezza dei vari servizi in unico spazio con a capo un responsabile (Bianco, 2012; Del Cimmuto, 2012) Dunque, la gestione associata consente di potenziare i servizi sia dal punto di vista economico che professionale oltre che di ottemperare alle indicazioni legislative. Essa permette la riduzione dei costi di scala, realizza una maggiore produttività rispetto a quella del singolo comune mantenendo i costi limitati e garantendo un livello adeguato di efficienza e soddisfazione della domanda; inoltre consente di dare un dimensionamento ottimale all'area di competenza tale da permettere la realizzazione di servizi, anche complessi, con minori input (finanziamenti e personale) aumentando l'output (implementazione di un servizio grazie alla razionalizzazione di altri servizi) a parità costi e migliorando l'outcome (impatto qualitativo di un servizio sull'ambiente e sui cittadini).

La realizzazione comporta la creazione di vincoli fiduciari in quanto i comuni diventano soci di un'impresa condividendo costi e benefici (Longo, 2009). È importante che la gestione

associata sia correttamente impostata: un impianto errato assieme ad una scarsa informazione e valutazione dei servizi potrebbe comportare un aumento dei costi (Del Cimmuto, 2012). Ragioni di natura politica possono rendere difficile una gestione associata: nella gestione monocomunale l'amministrazione è politicamente omogenea mentre nell'ambito territoriale le coalizioni sono di colore diverso e, dunque, portatrici di soluzioni diverse. Inoltre la durata della legislatura è sfasata tra i vari enti partecipanti: i nuovi amministratori possono essere diversi da coloro che hanno siglato gli accordi e possono manifestare la volontà di rinegoziare o uscire dalla gestione. Poiché la gestione associata implica la collaborazione tra vari enti per programmare, ciò significa lavorare in rete, negoziare e trovare accordo sulle priorità ma anche trovare la forma organizzativa adeguata per produrre anche certe tipologie di servizi.

Moini e Fedele (2006) evidenziano che i Comuni spesso necessitano di sostegno, anche economico, nella fase di avviamento e consolidamento della gestione associata in quanto non dispongono di strutture adeguate oppure non è presente sufficiente interesse e si riscontra un certo passivismo nei piccoli Comuni che sono poco convinti dei possibili vantaggi legati all'intercomunalità. Se non vi sono esperienze precedenti, i comuni devono creare ex novo una struttura operativa integrata, ricercare i responsabili degli uffici, uniformare i regolamenti e procedure; inoltre non subito le gestioni associate non producono subito risparmi o servizi migliori perché, storicamente, i comuni sono abituati ad operare come organismi di rappresentanza partitica più che come strutture di servizio.

Oggi, più che mai, la gestione associata è la possibilità per poter realizzare al meglio i servizi anche se comporta, per i Comuni, cedere parte delle proprie funzioni. È necessario sviluppare politiche integrate e prospettive, indirizzate alla professionalizzazione per offrire servizi sempre più adeguati qualitativamente che richiedono una notevole preparazione tecnica, amministrativa e gestionale. L'errore di questi anni è stato quello di non lavorare con visione prospettica ma solo in relazione all'assegnazione, utilizzo e distribuzione delle risorse (Alesio, 2011; Del Cimmuto, 2012).

Ovviamente non esiste una forma di gestione ottimale in assoluto in quanto devono essere considerati vari elementi: le necessità, il territorio di competenza e quello circostante, la composizione demografica, gli obiettivi posti dai soci, i servizi da gestire e la dimensione del bilancio; ma devono essere i comuni a scegliere la forma associativa più adatta e a mantenere il potere di indirizzo politico e di controllo diretto.

#### ***2.4.1 I motivi per gestire unitariamente nei servizi sociali***

In campo sociale e sociosanitario la gestione associata consente una forte integrazione ai servizi territoriali, soprattutto per quelli che richiedono un apporto multidisciplinare e

competenze specialistiche permettendo un contenimento dei costi e lo sviluppo di professionalità.

La scelta della creazione di una gestione associata rappresenta un passaggio chiave nella programmazione sociale in cui le valutazioni tecniche e politiche dipendono dalla vision di welfare locale che si intende costruire considerando il territorio e la demografia.

Sia Gatti e Rossi (Gatti, Rossi, 2010) sia Pesaresi (Pesaresi, 2006) concordano nel considerarla come strumento adatto alla pianificazione e alla gestione sia sociale che organizzativa dei livelli essenziali delle prestazioni sociali in un ambito geografico. Essa permette una gestione unitaria del Piano di Zona garantendo una distribuzione omogenea dei servizi e prestazioni efficaci ed efficienti sul territorio anche nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che difficilmente riuscirebbero a garantirli a causa dei costi e della riduzione dei trasferimenti erariali. Dai risultati dei questionari che Rossi e Bocaccin hanno presentato ai 98 Uffici di Piano presenti in Lombardia (Rossi, Bocaccin, 2009) emerge che l'associarsi è auspicato ma per il 61,1% degli interpellati corrisponde a un obbligo di legge e alla realizzazione del Piano di Zona; per il 57,9% ha permesso di offrire nuovi servizi o di aumentare la qualità di quelli già presenti. Dal punto di vista interorganizzativo, la gestione associata ha consentito di snellire le procedure burocratiche, per il 45,5% degli intervistati, mentre per il 20% ha permesso di evitare la duplicazione di servizi, di razionalizzare spese e di migliorare l'utilizzo degli operatori.

La dimensione ottimale per la gestione associata dovrebbe coincidere con parte del distretto Socio-Sanitario ASL di appartenenza, anche in ottica di integrazione sanitaria, che permette di disporre di una dimensione demografica ed economica adeguata alla pianificazione e all'organizzazione.

Già negli anni '60 (Gatti, Rossi, 2010) si era avviato un dibattito riguardante la necessità di trovare soluzione alla frammentazione delle prestazioni. Si parlò di "unità locale" intendendo una nuova modalità di politica locale in materia sociosanitaria offrendo nuovi ed equi servizi con un'idea embrionale di partecipazione dei cittadini alla programmazione, gestione e valutazione dei servizi. Affinché ciò avvenisse era necessaria la creazione di una dimensione territoriale allontanandosi dal centralismo in cui l'ente pubblico produceva e controllava direttamente i servizi e le prestazioni. Queste idee ebbero sviluppo con la creazione, a seguito della Riforma Sanitaria<sup>29</sup> del 1978, dell'Unità Sanitaria Locale come unità territoriale circoscritta e tendenzialmente onnicomprensiva avente il compito di coordinare e gestire gli interventi sanitari di base. Nel settore assistenziale ciò venne messo in disparte per emergere,

---

<sup>29</sup> Legge 23 dicembre 1978, n. 833 - *Istituzione del servizio sanitario nazionale.*

sotto un nuovo profilo, verso la fine del XX secolo. I mutamenti concettuali, istituzionali e organizzativi del welfare portarono ad uno scenario in cui a fianco dell'ente pubblico che gestisce direttamente i servizi attraverso proprio personale, si presenta il cliente-utente che acquisisce prestazioni da organizzazioni di servizi. La legge 328/00 è espressione di un cambiamento che, come sottolineano Gatti e Rossi (2010), nasce dalla spinta di ricquisizione di autonomia e controllo da parte degli enti locali, dalla necessità di una programmazione sociosanitaria integrata e di un ruolo di attore attivo da parte del cittadino.

La normativa nazionale e regionale indirizza verso per la gestione associata dei servizi sociali. La legge 328/00 all'articolo 6 afferma che: *“I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265.”* A livello regionale, la legge di Regione Lombardia 3/2008<sup>30</sup> all'articolo 6, comma 1, lettera d, sottolinea che una delle competenze della Regione è *“promuove la programmazione partecipata a livello comunale dei soggetti di cui all'articolo 3 comma 1, lettere b), c) e d”<sup>31</sup>, la costituzione di forme di gestione associata e la promozione di azioni a sostegno e qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore”* mentre al comma 2 afferma che *“La Regione individua nella gestione associata la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza delle unità di offerta sociali di competenza dei comuni”*. Anche nelle linee di indirizzo per la programmazione locale 2012-2014 si attesta che *“La programmazione dei Piani di Zona deve assicurare una idonea integrazione gestionale, promossa nel territorio, attraverso azioni mirate a garantire la gestione unitaria*

---

<sup>30</sup> Legge Regionale - Regione Lombardia 12 marzo 2008, n. 3 - *“Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario.*

<sup>31</sup> *“Nel quadro dei principi della presente legge e in particolare secondo il principio di sussidiarietà, concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, secondo gli indirizzi definiti dalla Regione [...]*

*b) le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà;*

*c) i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario;*

*d) gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e sociosanitario”.*

*delle funzioni sociali almeno a livello distrettuale, mediante il ricorso alle diverse modalità gestionali previste dalla normativa vigente. [...] Regione Lombardia individua nella gestione associata la forma idonea a garantire efficacia ed efficienza delle unità di offerta sociali di competenza dei Comuni, in particolare del segretariato sociale e degli interventi di tutela minori. Una gestione unitaria delle funzioni sociali almeno a livello distrettuale, attraverso le forme di gestione associata riconosciute dalla normativa, può favorire il raggiungimento di questi obiettivi:*

- superare la frammentazione dei servizi e degli interventi sul territorio;*
- garantire la copertura su tutto il territorio di riferimento;*
- razionalizzare l'offerta rispetto alla domanda espressa;*
- offrire pari opportunità ai cittadini e livelli adeguati di informazione.”*

La spinta alla gestione associata dei servizi sociali, pertanto, è auspicata per ridurre la frammentazione e la duplicazione di interventi permettendo equità nell'accesso ai servizi grazie a parametri e criteri omogenei, semplificando le informazioni e le procedure per l'accesso ai servizi da cui lo stesso utente, spesso disorientato, trae beneficio.

## IL CONTESTO DELLA RICERCA

### 3.1 Il territorio

La legge 328/00 e la riforma del Titolo V° della Costituzione hanno riportato al centro il territorio in quanto i problemi, i servizi e gli interventi hanno l'esigenza di una dimensione locale adeguata attraverso un'apposita programmazione. Il tema del territorio e di una struttura unitaria a carattere polivalente che gestisse in modo unitario i servizi raccordata a livello regionale, nasce nel 1945 in ambito sanitario. La Consulta Veneta di sanità, in accordo con il Comitato Nazionale di Liberazione dell'Alta Italia, costituì una commissione di studio per una nuova struttura sanitaria. Tra i vari concetti ispiratori veniva proposto *“lo studio e la risoluzione di problemi igienico-sanitari che devono essere il più possibile decentrati creando perifericamente organi capaci di impostare e risolvere tali problemi”*. Inoltre, la commissione proponeva concetti lungimiranti ponendo l'accento sull'unitarietà e le dimensioni intercomunali, sulla concentrazione di competenze e la soppressione di strutture inutili (Trevisan, 2007). Il concetto di decentramento e di territorio emerge in modo significativo tra gli anni 60-70, favorito da leggi di riforma relative al decentramento e nell'ambito delle politiche sociali e sanitarie che si sviluppavano in quegli anni. L'istituzione delle Regioni e le norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione<sup>32</sup> permisero di completare il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni le quali dovevano individuare gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi di assistenza sociale, sanitaria e scolastica mentre la legge istitutrice del Servizio sanitario nazionale<sup>33</sup> dava competenza, per quanto riguarda la prevenzione e la protezione, alle Unità sanitarie locali. In quel decennio la centralità del territorio e la gestione sociale è rafforzata anche dall'istituzione degli asili nido<sup>34</sup> che prevedeva nella loro gestione la partecipazione delle famiglie e delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate nel territorio e dei consultori familiari<sup>35</sup> che richiedevano la partecipazione dei cittadini attraverso

---

<sup>32</sup> Legge del 22 luglio 1975, n. 382 - *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione.*

<sup>33</sup> Legge del 23 dicembre 1978, n. 833 - *Istituzione del servizio sanitario nazionale.*

<sup>34</sup> Legge 6 dicembre 1971, n. 1044 - *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato.*

<sup>35</sup> Legge 29 luglio 1975, n. 405 - *Istituzione dei consultori familiari.*

gli organismi di base e le formazioni sociali e le rappresentanze delle donne presenti nel territorio.

Il fermento politico-culturale portò alla creazione di nuove metodologie di lavoro che valorizzavano la programmazione partecipata e il lavoro in gruppi interdisciplinari, proponevano un modello organizzativo dei servizi decentrato, unitario, integrato basato sui Comuni e sulle Unità sanitarie locali o Unità sociosanitarie locali che si concretizzasse in un contatto diretto con la popolazione. Simile esigenza territoriale, istituzionale e operativa emerse nel settore assistenziale affinché fosse presente un organismo locale che garantisse a tutti i cittadini di una zona le prestazioni assistenziali utili e indispensabili, evitando sovrapposizioni e carenze garantendo così la partecipazione democratica.

La Fondazione Zancan evidenziava il rischio di una settorializzazione e proponeva che la programmazione e la gestione degli interventi locali fosse locale così da permettere a ciascun cittadino di poter partecipare alle scelte della comunità nella quale egli si riconosce. In attesa che la programmazione e la gestione di tutti i servizi sociali fossero acquisite a livello locale, la Fondazione proponeva alle Regioni di orientarsi verso il comprensorio nella prospettiva di un unico punto di riferimento, di responsabilità e di decisione al quale i cittadini potessero riferirsi e partecipare per elaborare le scelte, gestire e controllare i servizi. L'Unità locale avrebbe permesso una migliore pianificazione, organizzazione e gestione dei servizi sociali mentre il Comune sarebbe l'interlocutore in quanto democraticamente fondato. Parallelamente alla creazione di questa nuova organizzazione, sarebbe stato necessario avviare un processo culturale per identificare le dimensioni ottimali di un comune rispondente alle esigenze sociali e all'organizzazione dei servizi di interesse collettivo. Le politiche sociali sono, secondo il parere della Fondazione Zancan, metro di verifica delle scelte verso un approccio di partecipazione democratica puntando al buon funzionamento del sistema dei servizi comunitari. Questa riforma comporta, oltre lo strumento della programmazione partecipata, la fiscalizzazione degli oneri sociali e il superamento dello sperpero di risorse finanziarie e amministrative: si parlò di una nuova politica locale dei servizi sociali basata sulle infrastrutture comunitarie per lo sviluppo completo della personalità grazie alla collaborazione tra servizi sanitari, socio-assistenziali, scolastici, ricreativi.

Negli anni '80 emerse una direttrice riformatrice opposta a quella degli anni '70 tendente alla centralizzazione, alla razionalizzazione dei flussi di spesa e alla privatizzazione affinché garantissero economicità di gestione ed efficienza a causa della bassa efficienza, scarsa professionalità del settore pubblico e meccanismi di spartizione all'interno delle varie politiche.

La legge 328/00 ritornò alla valorizzazione del territorio attraverso la prescrizione dei piani di zona che richiedono la concertazione delle varie realtà presenti territorialmente per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali in rete integrati con le altre politiche. La normativa prevede la titolarità delle funzioni sociali al Comune e, per favorire l'esercizio associato delle funzioni sociali nei Comuni di minore dimensione demografica e la gestione associata del sistema locale dei servizi sociali a rete, le Regioni individuano gli ambiti territoriali attraverso confronto e dibattito sia da parte degli organi comunali sia da parte della Regione (Maggian, 2013). Gli ambiti, solitamente coincidenti con i distretti sanitari, programmano e gestiscono a livello unitario e integrato le politiche sociali e i servizi di rete; le risorse trasferite dalla Regione possono essere utilizzate e integrate con altre affinché si realizzino i programmi che rispondano ai bisogni della comunità, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale e del pluralismo sociale e istituzionale (Ziliani, 2005). Nel servizio sociale il territorio è valorizzato attraverso la "domiciliarizzazione della cura" che esalta l'appartenenza a un contesto abitativo, relazionale e sociale in cui si esprimono i bisogni di appartenenza, sicurezza e identità; essi, insieme alla presenza di servizi come il trasporto, la scuola, banche, biblioteche, garantiscono la soddisfazione di questi bisogni che rendono vivibili i contesti territoriali. L'assistente sociale deve conoscere il territorio, i suoi bisogni e le risorse, la cultura e i valori identificando le diversità e la molteplicità. Infatti un operatore ben radicato nel territorio ed in rete può lavorare in modo efficace offrendo aiuto professionale in connessione con altri professionisti, istituzioni, cittadini e associazioni perché molti bisogni sono legati al territorio ma altri vanno oltre i suoi confini, così le risposte e le risorse possono essere trovate nell'ambito ma anche al di fuori (Guerrini, 2005).

### **3.2 La governance locale**

Per progettare i servizi in un sistema territoriale capace di integrare tutte le risorse e le politiche che concorrono al benessere della persona, la legge quadro 328/00 introduce il piano di zona. Il piano di zona è lo strumento locale strategico per il coordinamento, la partecipazione e la programmazione dei servizi alla persona in ambito locale. Il Piano è una novità rilevante nell'ambito sociale che produce un impatto diretto di rilievo sul welfare territoriale che coinvolge i diversi livelli di governo, le pubbliche amministrazioni e i soggetti della società civile in una logica di governance multilivello esprimendosi in uno specifico ambito territoriale qualora si realizzi "la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete"<sup>36</sup> (Ziliani, 2005). Attraverso un'esperienza programmatoria ed operativa nei metodi e

---

<sup>36</sup> Legge 328/00, articolo 8, comma 3°, punto a.

nei contenuti, il Piano prevede la prassi di lavorare per progetti, lo sviluppo di metodologie di progettazione partecipata, la costituzione di associazioni tra Comuni e la costruzione di partnership tra enti pubblici e privati. Simili sperimentazioni erano già state introdotte negli anni Novanta con la legge 285/97<sup>37</sup> nel campo degli interventi a sostegno dei diritti dell'infanzia e adolescenza, nella legge 40/98<sup>38</sup> per il sostegno degli immigrati e nella legge 45/99<sup>39</sup> per interventi di lotta alle dipendenze che, secondo De Ambrogio (2004) hanno preparato e sostenuto la formulazione e l'approvazione della legge 328/00.

La rilevanza del Piano di Zona emerge all'articolo 19 in quanto prevede che i Comuni definiscano la programmazione zonale sulla base delle indicazioni dei piani nazionali e regionali. La legge 328/00 specifica che il piano deve favorire la creazione di una rete di servizi e interventi flessibili stimolando le risorse locali, qualificando e ripartendo le spese e prevedendo la formazione e progettazione di servizi avendo come riferimento territoriale l'ambito sociale, determinato dalla Regione e preferibilmente coincidente con il distretto sanitario.

Al fine di creare un sistema integrato, il piano di zona deve individuare:

- l'allocazione delle risorse: obiettivi, priorità, strumenti, mezzi e risorse economiche;
- l'organizzazione dei servizi, le risorse e i requisiti di qualità soprattutto se in forma associata;
- la predisposizione di sistemi informativi per la rilevazione dei dati sui bisogni sociali nel territorio raccogliendo informazioni per migliorare l'efficacia degli interventi nella successiva triennalità;
- l'illustrazione delle forme di concertazione con le ASL e i soggetti del terzo settore;
- il coordinamento con organi statali periferici;
- il coinvolgimento e la collaborazione con servizi territoriali e il terzo settore.

Per Ziliani (2005), attraverso il Piano di Zona il legislatore cerca di sintetizzare gli interventi e le politiche del settore socio assistenziale a livello locale. Unendo la programmazione e i finanziamenti per il settore sociale, storicamente considerati in modo separato e autonomo, si realizzano dei servizi in maniera unitaria e integrata considerando le necessità e i bisogni

---

<sup>37</sup> Legge del 28 agosto 1997, n. 285 - *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.*

<sup>38</sup> Legge del 6 marzo 1998, n. 40 - *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.*

<sup>39</sup> Legge del 18 febbraio 1999, n. 45 - *Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze.*

specifici di ciascun territorio e superando la divisione fra l'area sociale e quella sanitaria. La possibilità che la società civile possa partecipare alla programmazione attraverso la mobilitazione e la partecipazione di soggetti pubblici, privati e civili crea una partecipazione orizzontale e bottom up, un'integrazione tra le responsabilità e la presenza di più soggetti che permette di avere a disposizione risorse e servizi da parte di tutti i soggetti della comunità territoriale, in una prospettiva di sussidiarietà e reciprocità per affrontare la complessità dei bisogni.

Nella logica di integrazione operativa a livello territoriale il piano di zona permette di costruire una programmazione congiuntamente con l'ASL e con altri soggetti, attraverso la ratifica dell'accordo di programma che formalizzerà i modi e i tempi per il coordinamento, la compartecipazione e la corresponsabilità di ognuno (Ziliani, 2005).

Questo necessita dell'intervento di varie professionalità coordinate organizzativamente e culturalmente, dell'accordo fra istituzioni e dello sviluppo di sistemi di rete (De Ambrogio, 2004). La comunità locale può far leva sul Piano di Zona per dare concretezza, stabilità e visibilità alle azioni dei Comuni di quel territorio mentre la programmazione assume la finalità di promuovere l'ambito locale e supera il blocco delle politiche sociali legate al frazionamento comunale in quanto il piano di zona diventa il documento in cui i comuni si confrontano, negoziano orientamenti e scelte.

Per Gori, Siza e Banchemo (2010), l'introduzione del Piano di Zona è il principale risultato concreto attribuibile alla legge 328/00. È un cambiamento positivo in quanto affronta esigenze presenti sul territorio migliorando la programmazione locale, affronta le criticità legate alla frammentazione comunale e rafforza il coordinamento del settore sociale, sanitario, socio-educativo. Questo, per Gori (2010), ha spinto nella direzione della gestione associata o aziendalizzazione e di un intreccio organizzativo e programmatico tra sociale e sanità. Anche Siza (2010) concorda che i piani di zona costituiscono uno dei risultati più rilevanti attribuibili alla legge 328/00. Essi hanno permesso di rafforzare la rete dei servizi alla persona costruendo un quadro valoriale di welfare comune in un ambito ma, secondo il suo parere, sono divenuti anche documenti di settore volti esclusivamente all'organizzazione dei servizi territoriali e non strumento di integrazione sociale della comunità e promozione di coesione sociale rappresentando, per questi aspetti, un arretramento. Pur presentando continuità con la legge 285/97 per quanto riguarda obiettivi e linee d'azione, il Piano di Zona non recupera da essa le esperienze locali i programmi innovativi e vari orientamenti come il richiamo alla comunità, la capacità di mobilitare vari soggetti, l'adozione di priorità, obiettivi diretti e comprensibili a tutti. Per superare questi limiti, Siza (2010) propone che i futuri piani di zona non siano meramente documenti settoriali di spesa ma siano materiali di promozione dello sviluppo

locale con la creazione di rapporti collaborativi tra soggetti presenti nella medesima area grazie a partenariati, opportunità condivise e alla promozione di rete. Il Piano di Zona non deve intervenire solo nella programmazione dei servizi in un ambito territoriale circoscritto ma nel complesso delle dinamiche comunitarie deve promuovere lo sviluppo e la coesione sociale trovando ulteriore raccordo con altri programmi volti a favorire la socializzazione. Oggi il Piano di Zona è un “lavoro sociale di comunità” e deve essere coordinato con programmi di sviluppo economico, di contrasto alla crisi e di rivitalizzazione dei centri valorizzando la partecipazione attiva alle decisioni, coordinando e promuovendo azioni portatrici di miglioramento della qualità della vita.

### **3.3 La Valle Seriana**

La Valle Seriana è una delle principali valli bergamasche il cui territorio si snoda, per circa 50 chilometri, lungo il fiume Serio in direzione nord – est rispetto a Bergamo, capoluogo di provincia; al 31.12.2012 presentava una popolazione di 139.590 abitanti distribuiti su una superficie di 657,495 kmq.

In base all'orografia del territorio, la valle può essere divisa in tre zone che corrispondono agli ambiti territoriali: la zona più vicina a Bergamo – la bassa Val Seriana - si presenta come ampio territorio limitato da colline; la Media Valle Seriana presenta pianori e montagne che raggiungono i mille metri, mentre l'Alta Val Seriana presenta caratteri alpini; la bassa e la media Val Seriana rientrano nell'Ambito territoriale Valle Seriana mentre l'alta Valle Seriana è compresa, insieme alla Valle di Scalve, nell'Ambito territoriale dell'Alta Val Seriana Superiore.

#### **3.3.1 La media Valle Seriana**

La media Valle Seriana comprende i Comuni di Albino, Alzano Lombardo, Aviatico, Casnigo, Cazzano, Cene, Colzate, Fiorano al Serio, Gandino, Gazzaniga, Leffe, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova e Villa di Serio. La popolazione conta 99.597 abitanti<sup>40</sup> che rappresentano il 9% dei cittadini residente in provincia di Bergamo<sup>41</sup> (Piano di Zona 2012-14; 2012). Sono per lo più Comuni di medie dimensioni, la maggior parte conta una popolazione media di 5.000 abitanti; solo tre Comuni superano i 10.000 abitanti: Albino con 18.186 abitanti, seguito da Alzano Lombardo (13.575 abitanti) e Nembro (11.636 abitanti).

---

<sup>40</sup> Dati aggiornati al 31/12/2010.

<sup>41</sup> 1.098.740 abitanti (dati aggiornati al 31/12/2010).

Gli abitati si sviluppano principalmente lungo il fiume Serio tranne i comuni di Leffe, Gandino, Peia, Casnigo e Cazzano che si trovano in Val Gandino, laterale della Valle Seriana, e Selvino e Aviatico che si trovano su un altipiano che sovrasta la Val Seriana.

Il fondovalle è in buona parte urbanizzato, costituendo un continuo edilizio, residenziale e produttivo che va da Bergamo fino alla media Valle creando la cosiddetta “città lineare” – concetto teorizzato dall’ingegnere Soria y Mata nel 1882 - attraversata da aziende e da varie strade che collegano velocemente i vari Comuni con il capoluogo e con l’Alta Valle grazie alla strada provinciale 35, al trasporto pubblico su gomma SAB (Società Autoferrovie Bergamo) e alla linea tranviaria TEB (Tramvie Elettriche Bergamasche che collega Bergamo ad Albino).

La Valle ha profondamente risentito della crisi economica che ha comportato la chiusura di numerose aziende: dal 2005 al 2011 gli iscritti alle liste di disponibilità al lavoro presso i Centri per l’Impiego della Provincia di Bergamo sono cresciuti del 144%; al 31/12/2011 gli iscritti erano 62.696 pari al 6% della popolazione bergamasca. I Centri per l’Impiego non corrispondono agli Ambiti Territoriali per cui è difficile effettuare un confronto preciso ma, se viene stabilito a 100 il numero dei disoccupati nel 2005, a dicembre 2011 il Centro per l’Impiego di Albino ha l’indice di incremento più alto di tutta la provincia. La fascia d’età maggiormente colpita dai licenziamenti è quella oltre i 55 anni (circa il 18%) che rappresenta una fascia di popolazione anagraficamente “attiva” che rischia di essere un carico assistenziale dal punto di vista economico, come la popolazione giovanile che non trova sbocchi lavorativi. Anche la popolazione straniera subisce gli effetti della crisi economica: la loro presenza nelle liste di disoccupazione, tra il 2005 e il 2011, è raddoppiata raggiungendo il 28%. La presenza straniera nella Valle è del 7,08% e costituisce la principale componente della limitata crescita demografica. Infatti, il tasso di crescita naturale<sup>42</sup> è pari a 1,0 ed è inferiore alla media del territorio bergamasco (2,6) in quanto il tasso di natalità<sup>43</sup> è pari al 9,8 inferiore di un punto percentuale (10,8) a quello provinciale mentre il tasso di mortalità<sup>44</sup> è maggiore di mezzo punto percentuale al dato della Provincia (8,8 vs 8,3). La popolazione della Media Valle Seriana sta progressivamente invecchiando: l’indice di vecchiaia<sup>45</sup> è in

---

<sup>42</sup> Rapporto tra il saldo naturale (numero di nati vivi meno numero di morti nell’anno) e l’ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per mille.

<sup>43</sup> Numero di nati ogni mille residenti.

<sup>44</sup> Numero di morti ogni mille residenti.

<sup>45</sup> Rapporto percentuale tra la popolazione con età uguale o maggiore a 65 anni e la popolazione con età inferiore ai 15 anni.

peggioramento attestandosi, nel 2011, al 131,10% (125,43% al 31/12/2007) mentre il tasso di incidenza della popolazione anziana<sup>46</sup> è pari a 19,62%. Questi numeri collocano la media Valle Seriana al di sopra della media provinciale ma al di sotto di quella regionale. Anche per i minori la situazione è simile: il tasso di incidenza della popolazione infantile<sup>47</sup> è pari al 4,95% mentre il tasso di incidenza della popolazione minorile<sup>48</sup> è 17,86% (Piano di Zona 2012-14; 2012).

Nell'Ambito sono presenti ospedali a Gazzaniga e ad Alzano Lombardo (in quest'ultimo sono presenti i servizi di Pronto Soccorso, servizio psichiatrico di diagnosi e cura e il reparto maternità) afferenti all'Azienda Ospedaliera "Bolognini". Ad Albino è presente la sede distrettuale dell'ASL con quattro punti erogativi dislocati nell'Ambito (ad Alzano Lombardo, Albino, Gazzaniga e Gandino) mentre nel territorio sono presenti 9 RSA per 800 posti letto. Nella zona sono presenti, inoltre, quattro poli scolastici di scuola secondaria di secondo grado (Gazzaniga, Albino, Nembro e Alzano Lombardo) che offrono un'ampia varietà di corsi accogliendo studenti che provengono da tutta la Valle Seriana.

### **3.3.2 L'Ambito territoriale Valle Seriana**

L'Ambito territoriale numero 8 – Media Val Seriana è costituito dai Comuni di Albino (Comune capofila), Alzano Lombardo, Aviatico, Casnigo, Cazzano, Cene, Colzate, Fiorano al Serio, Gandino, Gazzaniga, Lefte, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova e Villa di Serio; esso è uno dei 14 Ambiti territoriali della Provincia di Bergamo<sup>49</sup>.

Il Comune di Albino è l'ente capofila designato dall'Assemblea dei Sindaci e dal suo bilancio transitano tutti i trasferimenti di provenienza statale o regionale. L'Assemblea è presieduta dal 2009 dal sindaco di Cene mentre vice-presidente è l'Assessore ai Servizi alla Persona ed alla Famiglia del Comune di Nembro. Responsabile dell'Ufficio di Piano è il responsabile dell'area Servizi alla Persona di Albino. L'Ufficio di Piano è composto da 9 persone: oltre al responsabile dell'Ufficio, 6 rappresentanti dei Comuni dell'Ambito, dal Direttore della Società Servizi e da un rappresentante del Distretto Socio-sanitario.

---

<sup>46</sup> La percentuale di anziani con età pari o superiore a 65 anni nella popolazione totale.

<sup>47</sup> La percentuale di minori tra 0 e 5 anni nella popolazione totale.

<sup>48</sup> Percentuale di popolazione tra 0 e 18 anni nella popolazione totale.

<sup>49</sup> Gli altri ambiti: Ambito di Bergamo, Ambito di Dalmine, Ambito di Seriate, Ambito di Grumello, Ambito Val Cavallina, Ambito Basso Sebino, Ambito Alto Sebino, Ambito Val Seriana Superiore, Ambito Val Brembana, Ambito Valle Imagna – Villa d'Alme, Ambito Isola Bergamasca, Ambito di Treviglio, Ambito Romano di Lombardia.

Nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria, nell'Ambito sono presenti:

- 2 Centri di Aggregazione Giovanile (Colzate e Villa di Serio)
- 1 Centro ricreativo per Anziani autosufficienti (Albino)
- 2 Centri diurni per disabili gravi (Gandino e Nembro)
- 1 Centro Socio Educativo (Fiorano)
- 1 Comunità Alloggio per handicap (Albino)
- 2 Comunità educative per piccoli, pre adolescenti/adolescenti, madri e/o padri con bambini (Cene e Vertova)
- 4 Comunità socio sanitarie per disabili ( Gandino e Cene e 2 ad Albino)
- 14 Nidi e micro nidi per bambini da 0 a 3 anni (3 ad Albino, 3 ad Alzano Lombardo, Cene, Fiorano al Serio, Gandino, Leffe, 2 a Ranica, Vertova)
- 1 Residenza sanitaria assistenziale per disabili (Albino)
- 1 Servizio Formazione all'Autonomia (Albino)
- 1 Struttura per la riabilitazione (Vertova)
- 1 Hospice (Vertova)

### **3.4. La Società Servizi Valle Seriana s.r.l**

La Società Servizi Val Seriana s.r.l. è stata costituita il 29 giugno 2005 per la gestione dei servizi sociali e socio-sanitari sovra-comunali del territorio dai 18 comuni dell'Ambito Territoriale Valle Seriana e dalla Comunità Montana della Media Valle Seriana. Lo Statuto prevede che la durata della Società sia sino al 31 dicembre 2050.

Mission della Società è la gestione dei servizi sociali, assistenziali e sanitari in generale, della tutela dei minori e di ogni altra attività inerente l'ambito socio-assistenziale e socio-sanitario ad essa affidata tramite convenzione, protocolli d'intesa o altra forma giuridica. Dallo Statuto si evince che la Società può svolgere le attività direttamente o indirettamente, ossia per quest'ultimo attraverso acquisizioni di partecipazioni, anche totalitarie, in imprese o società e attraverso conferimenti o concentrazioni di partecipazioni e/o rami d'azienda.

Il capitale sociale è esclusivamente pubblico e la quota - uguale per tutti i 19 soci – ammonta ad € 57.000,00 (€ 3.000,00 per ente) mentre la quota di partecipazione è di un diciannovesimo per singolo socio.

#### *Storia*

La gestione associata in Valle Seriana risale alla fine degli anni Novanta in quanto esisteva già una pratica collaborativa tra i Comuni per l'erogazione di servizi riguardanti la tutela

minori e i disabili grazie alla presenza di un Fondo Sociale. Il Fondo era stato costituito per consentire a tutte le municipalità di offrire, indipendentemente dalle loro possibilità economiche, un buon livello di servizi supportando in questo modo anche i Comuni più piccoli, attraverso una quota che i Comuni corrispondevano all'ente capofila. Il fondo sociale copriva le spese per i servizi riguardanti l'area della disabilità e per i minori prevedendo il 50% a carico del Comune e il 50% a carico del fondo sociale. La gestione degli interventi era totalmente delegata all'ASL in quanto non in tutti i Comuni erano presenti operatori con competenze adeguate alle problematiche. Nel 2000, quando i Comuni assunsero la responsabilità diretta dei servizi alla persona, iniziò la riflessione sulla forma più idonea della gestione associata per la volontà di assicurare continuità alle pratiche gestionali presenti. L'ASL assunse il ruolo di gestione del Piano di Zona nel primo triennio con l'obbligo per i Sindaci di individuare, nella triennalità, la nuova veste giuridica e gestionale.

I Sindaci presero in esame diverse soluzioni avvalendosi anche di consulenze. Essi si orientarono velocemente verso la scelta di costituire una Società per:

- garantire un'autonomia gestionale conservando nei Comuni la funzione programmatoria;
- mantenere le decisioni riguardanti le politiche sociali a livello comunale;
- contenere i costi di gestione;
- garantire flessibilità alle risposte di bisogni superando le restrizioni e le rigidità gestionali delle pubbliche amministrazioni;
- valorizzare e concentrare le specializzazioni professionali e le competenze rendendole disponibili a tutti i Comuni.

La Società Servizi Socio-Sanitari Valle Seriana nasce il 1°giugno 2005, la sottoscrizione dello statuto e dei patti parasociali da parte dei soci è avvenuta il 29 giugno 2005.

La Società si costituisce con otto persone, dipendenti ASL, che attraverso l'istituto del comando si occupano della Società. Alla fine del 2007, alla conclusione del rapporto di lavoro con l'ASL al personale di comando è stata offerta l'opportunità di diventare a tutti gli effetti dipendente della Società: sei persone su otto hanno optato per divenire dipendenti della Società. Il personale, costituito attualmente da 18 dipendenti (di cui 9 a contratto a tempo indeterminato), ha permesso di stabilizzare e consolidare l'assetto organizzativo e gestionale per essere in grado di far fronte agli impegni sovra comunali previsti dal Piano di Zona.

## *Organigramma*

L'attuale organigramma prevede:

- Area Amministrativa: 2 assistenti amministrativi a tempo parziale e 2 collaboratori di segreteria a tempo parziale di cui uno in distacco funzionale dalla Comunità Montana.
- Area Direzione: 1 direttore
- Area Anziani: 1 Assistente Sociale a tempo parziale
- Area Disabili: 3 Educatori Professionali (di cui due a tempo parziale)
- Area Minori : 1 Assistente Sociale con funzioni di coordinamento, 5 Assistenti Sociali
- Area Servizio Sociale – Segretariato Sociale Comunale: 5 Assistenti Sociali a tempo pieno

Per specifiche progettualità sono stati stipulati contratti libero professionali, nello specifico:

- Area assistenza scolastica - scuola secondaria superiore: 1 psicopedagoga (500 ore annue);
- Area anziani-disabili: 1 psicologo a 25 ore settimanali;
- Area tutela minori – Consultorio Familiare e intercultura: 4 psicologi (tre a 25 ore settimanali e uno a 18 ore);
- Area conflittualità di coppia: 1 psicologo a 20 ore e 1 psicologo specialista a 4 ore settimanali;
- Segretariato sociale comunale: 1 operatore sociale a 18 ore settimanali;
- Area minori e adolescenti: accordo con “Cortile di Ozanam” per la collaborazione di 1 educatore professionale a 25 ore settimanali.

Il Consiglio di Amministrazione, dal 18/04/2012, è composto da 3 consiglieri i quali svolgono la mansione a titolo gratuito.

## *I servizi*

La Società Servizi, fin dalla sua costituzione, gestisce le aree Anziani, Disabili e Minori; dal mese di novembre 2008 è stato attivato il Servizio di Tutela Giuridica con l'apertura di uno sportello e nel 2012 è stato aperto e accreditato con delibera IX/3674<sup>50</sup> da parte di Regione Lombardia il Consultorio Familiare “Val Seriana”.

---

<sup>50</sup> Deliberazione n° IX/3674 del 02/07/2012 - *Accreditamento del consultorio familiare “Consultorio familiare Val Seriana” con sede in Albino (BG), in viale Stazione n. 26/a, gestito dall'ente “Servizi sociosanitari Val Seriana s.r.l.” con stessa sede*”.

Nel 2012 la Società ha gestito direttamente:

|                     |  |
|---------------------|--|
| Area<br>Anziani     | Centro Unico di Prenotazione in accordo con RSA<br>– Ricoveri temporanei in accordo con RSA<br>Progetto FNA/Corso Badanti  |
| Disabili            | Assistenza educativa scolastica: protocollo Comuni, Istituti Scolastici e UONPIA<br>Trasporto Centro Diurno Disabili: accordi con: ANTEAS, AUSER, Cooperativa Lottovolante, Gruppo Ausiliari del traffico di Pradalunga, Gruppo Ge.di<br>SFA / Progetti Mirato del Territorio<br>Orientamento e riorientamento<br>Protocollo dimissioni UONPIA al 18° anno età |
| Minori              | Servizio Tutela Minori<br>Consultorio Familiare<br>Servizio Affidi<br>Coordinamento Spazi Aggregativi Diurni<br>Servizio Intercultura in accordo con la Cooperativa Interculturando<br>Orientamento e dispersione scolastica: protocollo con Comuni e Istituti Scolastici<br>Convenzione nidi privati  |
| Tutela<br>giuridica | Sportello Tutela e Curatela: accompagnamento e sostegno alle persone che assumono una carica giuridica di tutela: accordo con ANTEAS.  |

Tabella 1. Fonte: SOCIETÀ SERVIZI SOCIOSANITARI VALSERIANA S.R.L. (2013). Relazione di rendicontazione attività svolte anno 2012

I servizi svolti attraverso accordi, protocolli e convenzioni con enti, cooperative e associazioni sono:

|         |   |
|---------|---|
| Anziani | Collaborazione con il Punto Ascolto Demenze   |
|         | Dislessia: accordo con UONPIA, Coop. Il Cantiere, Istituti Scolastici Comprensivi e Superiori dell'ambito<br>Interventi di tempo libero e sollievo: accordo con gruppo Ge.di, Cooperativa San. Martino e Associazioni<br>Progetti Socio-Occupazionali: accordo con Cooperative Calimero, Lottovolante |

|          |   |
|----------|---|
| Disabili | e La Ranica<br>Centro Diurno Disabili: Contratto di servizio con Cooperativa S. Martino e Cooperativa La Fenice<br>Residenzialità: accordi con Cooperativa La Chimera, Cooperativa Sociale Lavoro Valle Seriana, Consorzio La Cascina<br>Residenza Sanitaria Disabili di Piario – accordo con Coop. Isola Bergamasca<br>SAD.H: Patto di accreditamento con cooperativa San Martino e La Fenice<br>Nucleo Inserimento Lavorativo: accordo con Consorzio Sol.co del Serio – Mestieri<br>Scuola Secondaria Superiore: Contratto di servizio con Cooperativa La Fenice<br>Spazio autismo: accordo con Cooperativa Zefiro<br>Vacanze estive: accordo con Associazione Volontariato Valle Seriana |
| Minori   | Assistenza domiciliare minori<br>Affido<br>Residenzialità<br>Visite Protette e Centri Diurni<br>Accordi per interventi a rete tutela minori con A.I.P.A. Onlus, Associazione “Il cortile di Ozanam”, la Cooperativa “Il cantiere” e “Aeper”   |

Tabella 2. Fonte: SOCIETÀ SERVIZI SOCIOSANITARI VALSERIANA S.R.L. (2013). Relazione di rendicontazione attività svolte anno 2012

L’articolazione dei servizi rispecchia la suddivisione del piano di zona 2012-14 ed il compito della Società è quello di omogeneizzare la qualità degli interventi nei Comuni dell’Ambito con modalità differenti a seconda dei servizi.

Nell’area anziani i servizi offerti ricoprono una vasta area di interventi a favore di essi e della loro famiglia. Il piano di zona pone come obiettivo, come già nei piani di zona 2006-2008 e 2009-2011, di supportare la domiciliarità e, per il triennio 2012-2014, il sostegno per una qualificazione professionale del lavoro di cura. Dalla lettura dei dati relativi ai bisogni emergenti (residenzialità per adulti disabili over 50 e per persone psichiatriche) e data la numerosità delle persone affette da demenza è necessario qualificare meglio le strutture verso modelli di cura sostenibili e applicabili in differenti contesti socio sanitari a cui si affianca un’adeguata qualificazione del personale. Nella gestione di quest’area a livello sovra comunale il ruolo della Società è di coordinatore: l’assistente sociale comunale è competente per il progetto di assistenza dell’anziano, la Società interviene per garantire equità e

armonizzazione del servizio in tutto l'ambito. Essa monitora i posti disponibili nelle RSA e nei centri semi residenziali.

Anche nell'area della disabilità la Società svolge compiti di coordinamento e monitoraggio mentre l'assistente sociale comunale, in collaborazione con la rete territoriale dei servizi nell'area della disabilità, promuove interventi a sostegno della domiciliarità e per l'integrazione del soggetto disabile nel suo contesto di vita.

Nell'area minori i servizi riguardanti il Servizio Tutela Minori sono gestiti direttamente dalla Società Servizi: le assistenti sociali della Società mantengono la titolarità del caso e all'interno dei singoli Comuni non è previsto personale specifico. Per gli interventi in comunità e l'assistenza domiciliare sono attive collaborazioni con soggetti del terzo settore. Il Servizio Minori è costituito dall'area "tutela del minore", che comprende gli interventi rivolti a minori sottoposti a provvedimenti di tutela da parte dell'Autorità Giudiziaria o segnalati dal territorio, e dall'area "Benessere del Minore". Quest'ultima comprende interventi volti a sostenere una buona qualità di vita del minore e della sua famiglia, in particolare, negli ultimi anni ha visto l'ampliamento del Progetto Intercultura proponendo nel 2012 progetti, corsi di lingua italiana e araba, mediazione culturale e il Fondo Famiglie colpite dalla crisi economica. Nel settore minori ai singoli comuni restano di competenza i servizi dell'asilo nido e degli spazi gioco.

Dal 2012 presso la sede della Società è attivo il Consultorio Familiare *Val Seriana*. Esso nasce alla luce dell'esperienza maturata negli anni dalla gestione associata dei servizi sociali dell'Ambito. L'intento è quello di aumentare l'offerta e l'efficacia degli interventi rivolti alla famiglia sia sostenendo e accompagnando la genitorialità e le fasi del suo ciclo di vita, sia come ricchezza per costruire legami sul territorio e di mettersi in rete. Il Servizio si rivolge anche ai vari soggetti presenti sul territorio che si occupano della persona per migliorare ed incrementare il benessere e la qualità della vita. L'attività consultoriale vuole mettere in rete gli enti che si occupano dell'individuo e della famiglia per attività di prevenzione e promozione, oltre che migliorare il benessere e la qualità di vita. L'attività multidisciplinare è resa usufruibile grazie a assistenti sociali, psicologi, educatori, ginecologi e infermiere professionali.

### **3.5 Il Servizio Sociale Professionale**

L'attuale presenza del servizio sociale professionale nell'ambito è il seguente:

| <b>Comuni</b>                  | <b>Abitanti al<br/>31.12.2010</b> | <b>Numero di<br/>ore attuali</b> | <b>Numero di ore<br/>settimanali<br/>funzionali</b> | <b>Numero assistenti<br/>sociali dipendenti<br/>comunali</b> | <b>Numero di ore settimanali fornite da<br/>assistenti sociali dipendenti della <i>Società<br/>Servizi Valle Seriana</i></b> |
|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---|--|--|
| <b>Albino</b>                  | 18.186                            | 126                              | 126   | 3 AS a tempo pieno   | 1 AS a 18 ore  |
| <b>Alzano<br/>Lombardo</b>     | 13.757                            | 78                               | 90  | 2 AS a tempo part time<br>di 30 ore                          | 1 AS a 18 ore  |
| <b>Aviatico</b>                | 525                               | 4                                | 4   | 0  | Operatore sociale a 4 ore  |
| <b>Casnigo</b>                 | 3.343                             | 18                               | 24  | 0  | 1 AS a 18 ore  |
| <b>Cazzano<br/>Sant'Andrea</b> | 1.604                             | 6                                | 12  | 0  | 1 AS a 6 ore   |
| <b>Cene</b>                    | 4.225                             | 20                               | 30  | 0  | 1 AS   |
| <b>Colzate</b>                 | 1.674                             | 18                               | 12  | 1 AS   |  |
| <b>Fiorano al Serio</b>        | 3.097                             | 14                               | 24  | 0  | 1 AS a 14, 24 ore  |
| <b>Gandino</b>                 | 5.697                             | 21                               | 36  | 0  | 1 AS a 21 ore  |
| <b>Gazzaniga</b>               | 5.161                             | 22                               | 36  | 0  | 1 AS a 21, 36 ore  |
| <b>Lefte</b>                   | 4.730                             | 18                               | 36  | 0  | 1 AS a 18 ore  |
| <b>Nembro</b>                  | 11.636                            | 66                               | 90  | 1 AS a tempo parziale  | 1 AS a 36 ore  |
| <b>Peia</b>                    | 1.857                             | 9                                | 12  | 0  | 1 AS a 9 ore   |

|                       |       |    |       |      |                              |
|-----------------------|-------|----|-------|------|------------------------------|
| <b>Pradalunga</b>     | 4.593 | 36 | 36    | 1 AS |                              |
| <b>Ranica</b>         | 6.018 | 36 | 36-48 | 1 AS |                              |
| <b>Selvino</b>        | 2.015 | 14 | 18    | 0    | 1 Operatore sociale a 14 ore |
| <b>Vertova</b>        | 4.871 | 24 | 36    | 1 AS |                              |
| <b>Villa di Serio</b> | 6.608 | 27 | 36-48 | 1 AS |                              |

*Tabella 3: Ambito Territoriale Valle Seriana (2012), Piano di Zona dei Comuni di Albino, Alzano L.do, Aviatico, Casnigo, Cazzano, Cene, Colzate, Fiorano A. S., Gandino, Gazzaniga, Leffe, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova, Villa di Serio, Comunità Montana Valle Seriana-Albino. Triennio 2012-2014.(rielaborazione a cura della scrivente)*

L'operatore sociale opera nei Comuni di Selvino e Aviatico fornendo solamente segretariato sociale. Solamente a Nembro, la dipendente svolge il suo monteore settimanale in unico comune. Infatti, le altre dipendenti della Società operano in due Comuni solitamente attigui svolgendo tutte le funzioni previste dal Piano di Zona esclusa l'assistente sociale che opera ad Albino, dove segue l'area minori, e nel comune di Alzano Lombardo dove si occupa dell'area disagio adulto. La professionista che lavora a Gazzaniga svolge un terzo delle ore nel comune di Fiorano al Serio come l'assistente sociale di Gandino che svolge il suo operato a Peia; l'assistente che opera a Casnigo e a Leffe divide l'orario settimanale equamente tra i due comuni.

Nell'articolazione dell'offerta il Servizio Sociale Professionale ricopre un ruolo fondamentale ed è determinante per la funzione del segretariato sociale.

Il Piano di Zona 2003-05 (2002) afferma che il servizio sociale professionale in Valle Seriana si costruisce considerando che:

- il servizio sociale è indispensabile per quanto previsto dalla legge 328/00;
- il comune è protagonista, e non delegante, del servizio sociale professionale;
- il segretariato sociale non garantisce risposte adeguate ai bisogni e all'attivazione di energie del territorio.

Nel Piano di Zona si riteneva che un assistente sociale potesse esercitare la propria professione in modo produttivo in tre amministrazioni di tre territori contigui; pertanto ogni assistente sociale doveva avere a disposizione un monte ore sufficiente per garantire all'amministrazione e alla popolazione risultati concreti. L'attività di segretariato sociale e di servizio sociale professionale sarebbero stati in grado di garantire un unico sportello di accesso a tutti i servizi socio assistenziali e socio sanitari. Il primo Piano di Zona prevedeva che l'attività dell'assistente sociale avrebbe riguardato:

- sportello di accesso ai servizi d'informazione, orientamento ed attivazione dei servizi;
- gestione e coordinamento dei servizi socio assistenziali;
- creazione e mantenimento di una rete di supporto ai bisogni del cittadino,
- presa in carico di singoli e nuclei familiari;
- controllo delle prestazioni offerte da parte degli enti accreditati alla popolazione;
- lettura dei bisogni territoriali ed elaborazione di strategie d'intervento;
- mantenimento dei contatti con i centri di primo ascolto per definire le strategie sinergiche condividendo l'operato.

A partire dalla lettura del territorio e dei bisogni minimi di ciascun Comune il Piano prevedeva la necessità che nell'Ambito fossero assunte sette assistenti sociali e, per agevolare l'assunzione evitando un nuovo onere, si prevedeva di imputare il 40% dei costi ai fondi della legge 328/00 ed il restante 60% all'amministrazione. Per la funzione di segretariato sociale gli assistenti sociali potevano avvalersi della collaborazione dei Centri di Primo Ascolto presenti in cinque paesi e i patronati associativi e sindacali. I comuni che già prevedevano un assistente sociale in organico erano quattro: Albino con 3 assistenti sociali a tempo pieno; Alzano con 2 assistenti sociali a tempo pieno, Ranica e Villa di Serio con un assistente sociale presente in entrambi comuni per 18 ore.

Nel triennio successivo il servizio sociale professionale venne attivato in tutti i comuni dell'Ambito. Il Piano di Zona 2006-2008 sottolineò l'importanza del segretariato sociale in

quanto momento *“di ascolto, di orientamento o di soddisfazione della richiesta”* prevedendo di perfezionare la collaborazione con i patronati sindacali e i centri di primo ascolto. L’obiettivo del triennio era il potenziamento del servizio sociale professionale ridefinendo il monte ore lavorativo degli assistenti sociali secondo il criterio di 1 professionista/5.000 abitanti. La Società Servizi Valle Seriana assunse direttamente gli assistenti sociali operanti nei Comuni sprovvisti di un’adeguata disponibilità economica. I Comuni di piccole dimensioni condivisero il medesimo professionista: Selvino e Aviatico hanno un operatore sociale che lavora in entrambi i territori, così come avviene a Cazzano S. Andrea e Peia.

Il Piano di Zona Ambito Valle Seriana 2009-2011 (2009) e quello 2012-14 (2012) individuano il rapporto di un assistente sociale a tempo pieno ogni 5.000 abitanti, sottolineando l’importanza che il professionista sia alle dirette dipendenze dell’Ente Locale in quanto titolare delle funzioni programmatiche del Piano di Zona, con una distribuzione che non preveda la stessa persona in più di due comuni.

#### **4.1 La metodologia**

Per approfondire il tema della sovracomunalità e le implicazioni professionali e organizzative della gestione associata dei servizi sociali, si è deciso di intervistare alcuni assistenti sociali e i relativi responsabili di paesi appartenenti all'ambito della media Valle Seriana.

La scelta di utilizzare lo strumento dell'intervista, propria della ricerca qualitativa<sup>51</sup>, permette di accedere alle opinioni e percezioni degli intervistati, di comprendere le modalità attraverso le quali vengono definite le situazioni sociali ed indagare i modi attraverso cui gli attori sociali intervengono sulla realtà che li circonda. Essa consente di comprendere in profondità le relazioni e, considerando l'ambito dei servizi alla persona, permette di raccogliere più voci delineando e cogliendo le implicazioni della gestione associata; essa offre la descrizione dell'ambiente sociale, consente di possedere informazioni utili per formulare ipotesi e di utilizzare i risultati come punto di partenza per ulteriori ricerche.

Le interviste qualitative sia semi-strutturate che non strutturate sono strumenti di raccolta di dati caratterizzati da forte variazione e flessibilità nella modalità di conduzione e di asimmetria tra intervistatore e intervistato. L'intervistatore è interessato a conoscere le opinioni e i punti di vista dell'intervistato e pertanto approfondisce tematiche o segue riflessioni anche nel caso in cui questi si allontanino dalla traccia di intervista. Nel caso particolare dell'intervista semi-strutturata le domande costituiscono la traccia dei contenuti da trattare con un elenco di argomenti e questioni da discutere.

Solitamente l'intervista semi strutturata è formata da domande aperte di tipo generale, poche domande chiuse: l'intervistato è libero di esprimersi e, indirettamente, di dirigere il flusso e la direzione dell'intervista; anche se il ruolo dell'intervistatore e dell'intervistato è equivalente (Sala, 2010).

---

<sup>51</sup> E' "una conversazione provocata dall'intervistatore, rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e in numero consistente, avente finalità di tipo conoscitivo, guidata dall'intervistatore, sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione". (Corbetta, 1999).

#### **4.1.1 I criteri utilizzati**

I criteri per l'inclusione degli assistenti sociali e dei responsabili intervistati sono stati individuati in relazione alle ipotesi di ricerca ed in particolare:

- *assistenti sociali dipendenti della Società Servizi Valle Seriana operanti in due comuni*: per conoscere l'opinione e il punto di vista sulla gestione associata dei servizi sociali; verificare se e come il legame contrattuale con un soggetto esterno all'ente locale e l'operare in due comuni influenzi il funzionamento del servizio sociale professionale e l'organizzazione lavorativa;
- *assistente sociale dipendente comunale* per conoscere il parere e il punto di vista riguardo alla gestione sovra comunale dei servizi sociali e confrontare l'esperienza professionale e lavorativa con coloro che sono dipendenti della Società Servizi Valle Seriana;
- *responsabili comunali dell'Area Servizi alla Persona* per conoscere le loro opinioni e punti di vista riguardo la gestione associata e riguardo al fatto di avere tra i propri subalterni sia personale comunale che della Società oppure esclusivamente dipendente della Società Servizi;
- *responsabile della Società Servizi Valle Seriana* per capire il punto di vista riguardo alla gestione associata ed il futuro di essa, e alla professione dell'assistente sociale nell'Ambito della Media Valle Seriana.

#### **4.1.2 Gli strumenti d'indagine**

Per la raccolta delle informazioni, sono state impiegate:

- interviste semi-strutturate individuali
- raccolta e analisi di documentazione prodotto dalla Società Servizi Valle Seriana

Le interviste si sono svolte nei mesi di settembre ed ottobre 2013, compatibilmente con gli impegni lavorativi e familiari degli intervistati; la rielaborazione dei dati ha occupato i mesi di settembre e ottobre 2013.

#### *Le griglie di intervista*

Le griglie di intervista sono state ideate pensando agli intervistati. Per questo motivo sono state realizzate griglie<sup>52</sup> modulate in base all'intervistato con l'obiettivo mettere in luce l'area

---

<sup>52</sup> La griglie sono riportate in appendice.

personale e di formazione, il pensiero sulla gestione associata dei servizi ed infine l'area lavorativa diversificando la tipologia di domanda.

### **Il lavoro dell'assistente sociale nella gestione associata**

Quest'area, comune a tutte le griglie, vuole conoscere il percorso lavorativo oltre alla formazione posseduta. I quesiti posti ai Responsabili dei servizi sono volti a conoscere l'area di loro competenza e la loro organizzazione.

Per quanto riguarda l'assistente sociale, le domande mirano a capire se il professionista è dipendente comunale oppure della Società, la tipologia di contratto e se, precedentemente, ha lavorato presso altri enti. Si approfondiscono le aree di competenze, le fasce d'utenze e il tempo medio settimanale dedicato ad alcune funzioni e attività dell'assistente sociale

### **La gestione associata dei servizi sociali**

In questa sezione sono state poste domande riguardanti la gestione associata dei servizi. In particolare si è voluto conoscere il pensiero riguardo: punti di forza e debolezza e gli effetti che i servizi gestiti a livello associato hanno nella pratica professionale quotidiana. Inoltre, si è voluta conoscere l'opinione riguardo alla gestione dei servizi da parte della Società Servizi e se, ad essa, si delegherebbero altri servizi.

### **L'organizzazione dell'assistente sociale nella gestione associata**

Nella terza parte le domande sono state diversificate a seconda dell'intervistato ma accumulate nella domanda in cui si chiede cosa si prevede, in futuro, per la gestione associata dei servizi in Valle Seriana e per la professione dell'assistente sociale.

Per quanto riguarda le assistenti sociali si è voluto conoscere l'organizzazione professionale ed in particolare per le assistenti sociali che lavorano in due comuni come vivono la doppia appartenenza sia territoriale che professionale ed il rapporto con il responsabile comunale e della Società.

Per quanto riguarda i responsabili comunali e il direttore della Società Servizi si è voluto indagare il motivo della presenza di un'assistente sociale dipendente della Società Servizi all'interno dell'organico, il pensiero riguardo l'appartenenza dell'operatore sia alla Società Servizi sia al Comune ed il suo rapporto con ella e con gli altri operatori.

Tabella di sintesi delle interviste

| Numero progressivo dell'intervista | Ente                          | Numero di interviste effettuate                                  | Sigla e numero identificativo dell'intervista |
|------------------------------------|-------------------------------|--|---|
| 1                                  | Comune di Albino              | 1 Responsabile Area Servizi alla Persona                         | Intervista n. R.A.1                           |
| 2                                  | Comune di Gazzaniga           | 1 Responsabile Area Servizi alla Persona<br>1 Assistente sociale | Intervista n. R.A. 2<br>Intervista n. A.S. 1  |
| 3                                  | Comune di Alzano Lombardo     | 2 Assistenti sociali   | Intervista n. A.S. 2.1<br>A.S. 2.2            |
| 4                                  | Società Servizi Valle Seriana | 1 Responsabile della Società                                     | Intervista n. R.S. 1                          |

Tabella 4

## 4.2 Analisi

In questo capitolo vengono presentati i risultati emersi mediante le interviste semi-strutturate predisposte: si effettuerà una panoramica dei temi condivisi ed emergenti tra i vari operatori ponendo attenzione ai diversi punti di vista.

### 4.2.1 Il lavoro dell'assistente sociale nella gestione associata

In questo paragrafo si presentano i risultati relativi al percorso lavorativo, la tipologia di contratto, le aree d'utenza ed il tempo medio dedicato a alcune attività da parte dell'assistente sociale.

Le tre assistenti sociali intervistate hanno un inquadramento contrattuale diverso. Un'assistente sociale è dipendente comunale a tempo indeterminato a part time di 30 ore settimanali; le altre sono dipendenti della *Società Servizi Valle Seriana* con contratto a tempo indeterminato e di 36 ore settimanali. Tutte possiedono esperienze lavorative presso altri enti. Esse si sono svolte per brevi periodi (massimo per due anni) presso cooperative o ASL in cui hanno svolto servizio sociale professionale comunale, seguito l'area minori, disabili oppure svolto vigilanza presso le strutture per tossicodipendenti.

Riguardo queste esperienze, le intervistate ritengono che le esperienze pregresse le hanno permesso di vedere le diverse sfaccettature della professione.

Le assistenti sociali intervistate lavorano in Comuni diversi dell'ambito della media Valle Seriana occupandosi di aree diverse.

Un'intervistata lavora nel comune di Gazzaniga (per 21,36 ore) e di Fiorano (per 14,24 ore) svolgendo, in entrambi i comuni, tutte le funzioni previste dal Piano di Zona; l'altra assistente sociale lavora nei comuni di Albino e Alzano Lombardo in entrambi per 18 ore settimanali seguendo nel primo comune l'area minori (compresi i disabili minori) mentre nell'altro l'area del disagio adulto. La terza assistente sociale lavora presso il comune di Alzano Lombardo seguendo l'area minori (compresi i disabili minori). Quest'ultima è dipendente del Comune da 13 anni mentre le altre sono dipendenti della Società Servizi da quattro anni.

I due funzionari dell'area Servizi alla Persona occupano la posizione organizzativa grazie a percorsi di mobilità che hanno permesso l'avanzamento professionale in quanto erano istruttori amministrativi; entrambi sono dirigenti da più di 5 anni.

Si è riscontrato che la formazione dei responsabili è molto varia. Per quanto riguarda i dirigenti comunali, nessuno è in possesso di una laurea in servizio sociale in quanto un intervistato possiede un titolo di studio in filosofia mentre un altro possiede un diploma di scuola superiore in stilista di moda. Il direttore della Società Servizi possiede un diploma acquisito presso la Scuola Diretta a Fini Speciali. Egli è l'unico che ha una precedente esperienza nel settore sociale: fino al 2000 ha lavorato come assistente sociale, occupandosi di minori e disabili presso l'ASL per diventare coordinatore sociosanitario; ruolo lasciato nel 2005 per assumere la carica di direttore della Società.

I servizi sociali rientrano nell'Area dei Servizi alla Persona insieme all'istruzione, cultura, sport e tempo libero. In un paese, si rileva che la biblioteca è di competenza del Segretario Comunale: fino al 2010 essa rientrava nell'area dei Servizi alla Persona ma con l'acuirsi della crisi ed il troppo lavoro derivante dall'aumento di domande di bisogno. Per potersi focalizzare meglio sulle richieste d'aiuto l'amministrazione comunale, su richiesta del medesimo Ufficio, ha deciso di spostare la gestione. In tutti i Comuni, il responsabile si rapporta con almeno due assessori comunali.

Tutti i responsabili concordano che il settore dei servizi sociali prevale nella gestione di tempo e budget.

Alla richiesta fatta alle assistenti sociali di quantificare al 31 dicembre 2012 i primi accessi, i casi seguiti e i casi chiusi le risposte sono state diverse. Un'assistente sociale non ha saputo

rispondere in quanto non ha le cartelle aggiornate; l'assistente sociale dipendente della Società che lavora ad Alzano ha saputo rispondere effettuando una stima: i casi in carico (tra segretariato e presa in carico) sono circa 200 e nessun caso chiuso tranne per la morte dell'utente o il cambio di residenza. L'assistente sociale che si occupa di minori, disabili minori e del coordinamento dell'asilo nido ha riferito dati aggiornati al 1 settembre 2013<sup>53</sup> riguardanti i servizi di cui si occupa direttamente il Comune: l'asilo nido e l'assistenza educativa scolastica. I bambini frequentanti l'asilo nido sono 48 e gli scolari disabili sono 19. Alla domanda di poter determinare il tempo mensile dedicato alle principali attività (segretariato sociale, lavoro diretto o indiretto<sup>54</sup> con l'utenza, lavoro di documentazione<sup>55</sup>, lavoro di comunità<sup>56</sup> e di formazione), due assistenti sociali ritengono che più del 60% del tempo è dedicato al segretariato sociale e al lavoro diretto con l'utenza; ciò limita il tempo dedicato alla documentazione che si attesta intorno al 20%. Per quanto riguarda il lavoro indiretto, l'assistente sociale che lavora ad Alzano e ad Albino ritiene che nel primo comune esso occupi il 20% mentre ad Albino occupi più del 50% in quanto segue l'area minori e disabili minori. L'assistente sociale dipendente del Comune di Alzano afferma che la quasi totalità del tempo è dedicata al lavoro indiretto e al coordinamento in particolare dell'asilo nido. Solo una delle tre intervistate riporta che il tempo dedicato al lavoro di comunità attraverso tavoli e progetti durante l'anno, tranne nei mesi estivi, è di circa il 20%; ritiene che quest'area di intervento occupi troppe ore ed ha deciso, per il prossimo anno, di lasciare alcuni tavoli.

Per quanto riguarda il tema della formazione continua tutte e tre le intervistate affermano che per rispettare l'articolo 54<sup>57</sup> del codice deontologico seguono corsi di formazione professionale. Essa può realizzarsi a livello individuale, di Ente o di Ambito: in questo caso coinvolge il gruppo di assistenti sociali dei Comuni per poter riflettere e lavorare sulle aree comuni e sui livelli di collaborazione con gli altri enti. I corsi di formazione si svolgono principalmente tra i mesi di settembre e giugno; la cadenza varia in base al corso.

---

<sup>53</sup> Data di inizio dell'anno scolastico.

<sup>54</sup> Ad esempio, telefonate, incontri con altri operatori.

<sup>55</sup> Tutte le azioni volte a documentare le attività svolte ad esempio, l'aggiornamento delle cartelle.

<sup>56</sup> Ad esempio, i tavoli tematici volti alla realizzazione di progetti.

<sup>57</sup> *“L'assistente sociale è tenuto alla propria formazione continua al fine di garantire prestazioni qualificate, adeguate al progresso scientifico e culturale, metodologico e tecnologico, tenendo conto delle indicazioni dell'Ordine professionale”.*

Parallelamente ad essi, avviene mensilmente il coordinamento, a volte sostituito da un percorso di supervisione<sup>58</sup>, che coinvolge tutti gli assistenti sociali dell'Ambito al fine di discutere, confrontarsi ed elaborare progetti, metodologie e strumenti inerenti le aree specifiche della professione. Un'intervistata riferisce che la formazione le occupa molto tempo soprattutto se gli incontri sono ravvicinati ed avvengono nel pomeriggio. La stessa, occupandosi di tutte le funzioni previste dal piano di zona, utilizza il tempo postmeridiano per il lavoro di back office.

#### **4.2.2 La gestione associata dei servizi**

In questo sottoparagrafo si presentano i punti di forza e debolezza della gestione associata e se, a livello sovra comunale, si vorrebbero delegare ulteriori servizi.

Gli intervistati convergono nel ritenere che la forma associata dei servizi sociali sia adatta alla gestione dei servizi anche sociali.

Per i responsabili comunali, la gestione associata è la forma idonea per gestire i servizi interpretandola come un obbligo oppure come modello da imitare.

*<<La gestione associata in un ambito come il nostro o in un ambito in cui ci sono paesi piccoli, secondo me, deve essere un obbligo>> (R.S. 1).*

*<<La ritengo utile e modello da copiare anche per altri settori [...]. Che sia la più idonea non so dirtelo con certezza perché non ne ho provate altre: quando sono arrivata qua la Società c'era già, la struttura c'era già>> (R.A. 2).*

Per due responsabili, la forma associata deve essere contestualizzata in base al territorio. La presenza di paesi di piccole dimensioni, per un intervistato escluso Albino (in quanto il paese più popoloso dell'ambito) per un altro intervistato i paesi con popolazione superiore a 10.000 abitanti<sup>59</sup>, consente la presenza di una struttura sovra comunale che non sarebbe utile in città come Milano oppure come Bergamo (che attualmente costituisce un ambito territoriale

---

<sup>58</sup> Processo di riflessione critica sugli aspetti metodologici, relazionali, emotivi e organizzativi dell'intervento che l'assistente sociale attiva sotto la guida di un esperto.

<sup>59</sup> Albino, Alzano Lombardo e Nembro.

insieme ad altri cinque comuni<sup>60</sup>) in quanto troppo grandi territorialmente e con un bacino d'utenza molto ampio.

Anche le tre assistenti sociali intervistate sono favorevoli alla gestione associata ritenendola idonea in particolare in questo periodo storico. Per un'assistente sociale, essa è un'opportunità in questa situazione di crisi economica in cui Comuni stanno attraversando un momento di ristrettezze economiche. Un'intervistata afferma che la gestione associata è una grande idea e funziona molto bene nella media Valle Seriana in quanto gli amministratori sanno prendere le decisioni ed attuarle creando dei servizi rispetto ad ambiti in cui è solo una divisione di spesa.

*<< Avendo lavorato in altri ambiti nello stesso settore, ho visto la differenza. In altri ambiti ci si perde spesso in un bicchiere d'acqua e per cui non si porta a casa niente e per cui è difficile dover lavorare associati perché non riescono a mettersi d'accordo tra loro >> (A.S. 1).*

Per un responsabile, invece, tra i politici non c'è la volontà di muoversi in modo unitario e ciò si riverbera, nell'Ambito, nell'assenza di servizi in particolare per politiche abitative e nell'insufficienza di servizi per fronteggiare la crisi lavorativa.

Riguardo al tema della delega a un ente sovra comunale, due responsabili hanno parlato di questa questione in due ottiche diverse.

Il direttore della Società sostiene che i Comuni potevano delegare maggiormente mentre hanno demandato pochissimi servizi. I motivi per cui non è avvenuta la delega, secondo l'intervistato, trovano origine in due problemi pratici: alcuni comuni hanno storicamente dipendenti comunali e, pertanto, non è facile ipotizzare un'organizzazione unica riguardante tutti 18 comuni dell'ambito in cui siano presenti dipendenti comunali e dipendenti di cooperative. Un altro motivo, riguarda il fatto che alcuni Comuni vogliono mantenere le loro competenze ed alcuni assistenti sociali desiderano conservare la funzione di coordinamento. L'altro responsabile sostiene che i Comuni hanno delegato per non assumersi responsabilità. Essi si sono uniti per ottemperare a norme legislative ed utilizzare i fondi provenienti dal Fondo Nazionale delle Politiche Sociali non capendo che essa era la molla per gestire in forma associata un maggior numero di servizi e aree di quanto proveniente da Regione e Stato. Secondo il suo pensiero, qualora avvenisse la delega di ulteriori servizi non dovrebbe essere ancora verso la Società, visto che l'ente sovra comunale a sua volta appalta i servizi,

---

<sup>60</sup> Gorle, Orio al Serio, Ponteranica, Sorisole e Torre Boldone.

ma verso gestori che già erogano servizi creando una regia condivisa in quanto non tutto deve passare attraverso la Società che non possiede neanche certe competenze.

Quattro intervistati delegherebbero alla Società l'area del disagio adulto. La motivazione principale, che accomuna le risposte, è la carenza di risorse economiche, di personale ma anche di servizi, strutture a livello comunale e di ambito per un'area che ha avuto un incremento di domande a causa della crisi lavorativa ed economica. Attualmente il Comune, dice un'intervistata, non è in grado di soddisfare le richieste riguardanti condizioni economiche precarie perché l'ente comunale non può creare un reddito minimo di inserimento per le persone oppure creare occasioni di lavoro.

*<<Tanti hanno veramente anche solo disagi legati a problemi economici e quindi i Comuni fanno sempre più fatica ad andare incontro alle persone cioè non possiamo creare reddito per le persone, creare lavoro è difficile perché non siamo noi a crearlo >> (R.A. 2).*

Un'assistente sociale affiderebbe all'Ambito, in particolare, la ricerca di soluzioni riguardanti il problema emergente dello sfratto. A livello normativo, ma anche per le aree deontologiche e professionali dell'assistente sociale, non è chiaro fino a dove possa svolgersi il suo compito: per questo il coordinamento degli assistenti sociali della zona chiederà all'Ambito la possibilità di seguire un corso con un giurista per approfondire la tematica ed avere indicazioni per come affrontare il tema quando si presenta la situazione. Secondo la sua idea, l'Ambito dovrebbe farsi carico della situazione. Una possibile soluzione potrebbe essere la creazione di un servizio che aiuti a tamponare l'emergenza attraverso case di pronto intervento di durata temporale in cui è presente personale educativo; insieme a questa figura, le persone colpite dal disagio seguirebbero un percorso di accompagnamento nell'acquisizione di competenze. Anche il direttore della Società è favorevole alla gestione associata per quest'area in quanto alle assistenti sociali permetterebbe di affrontare la situazione senza essere minacciate ma anche senza ansie oltre a possedere le capacità di affrontare le questioni contrattuali comprendendo se è possibile aiutare.

*<<Una volta il problema era trovare un posto in Casa di Riposo per un anziano, ora il problema è lo sfratto>> (A.S. 2.1).*

Tutti gli intervistati ritengono che la gestione associata sia il modo più opportuno per gestire i servizi e, in questo periodo di spending review la considerano un'opportunità da sfruttare perché garantisce uniformità dell'offerta in tutto il territorio. Gli intervistati convergono nel

ritenere che uno dei punti di forza della gestione associata è il notevole risparmio economico che consente il verificarsi di economie di scala. Riguardo a questo aspetto, il direttore della Società e un responsabile comunale hanno riportato il caso del SAD<sup>61</sup> (Servizio di Assistenza Domiciliare): si tratta di un servizio presente in tutti gli ambiti come previsto dalla normativa nazionale e, nell'Ambito della Media Valle Seriana, alcuni comuni lo gestiscono attraverso personale dipendente ASA (ausiliario socio-assistenziale). Nel 2007, tutti i Comuni hanno aderito all'appalto unico di gestione del SAD curato dall'Ambito territoriale e ciò per alcuni comuni ha comportato l'ingresso di nuove figure professionali nel proprio organico, per altri un'integrazione con il proprio personale ASA. Per questi ultimi comuni, nel momento in cui la richiesta è diminuita, è accaduto che due ASA si recassero dalla stessa persona. Il pensiero che emerge è che se tutti i comuni delegassero alla Società il servizio oppure ci fosse un gestore unico del servizio (preferibilmente l'ente che ha vinto l'appalto), il personale sarebbe gestito con maggiore flessibilità e i Comuni potrebbero ricorrere a personale esterno in misura inferiore rispetto a quanto avviene attualmente. Inoltre, le figure potrebbero essere impiegate in tutti i comuni garantendo qualità della prestazione e, parallelamente, figure specializzate.

*<< I vantaggi della spesa associata sono quelle delle economie di scala. Facciamo l'esempio del servizio di assistenza domiciliare che non viene gestito a livello associato. È un servizio un po' ballerino: hai picchi di richieste poi il servizio cala. Per cui soprattutto i Comuni che hanno personale fisso hanno dei momenti in cui pieno impiego del personale ed altri momenti in cui vi è il vuoto e mandano due ASA della stessa persona. Mentre invece se questo venisse gestito a livello sovra comunale, il personale verrebbe gestito in maniera più flessibile con minor ricorso a personale esterno e vi sarebbe minor costo per i comuni. Ma non è solo questione di minor risparmio ma è una questione anche di qualità della prestazione perché certe figure non puoi averle nei piccoli Comuni >> (R.A. 1).*

Riguardo alla presenza di figure specializzate nei servizi sociali emergono pareri diversi. I tre responsabili comunali concordano che la gestione associata rende possibile l'inserimento di figure professionali che non possono essere presenti nei comuni, a causa dei tagli e del patto

---

<sup>61</sup> È un servizio domiciliare comunale che offre supporto ed aiuto alle persone con difficoltà o alle famiglie che si prendono cura al fine di sostenerne il più possibile la permanenza nel contesto domiciliare e ridurre l'entità dei ricoveri in strutture residenziali. Fornisce a domicilio prestazioni socio-assistenziali definite dal progetto assistenziale individualizzato curato dall'assistente sociale comunale.

di stabilità. Il responsabile comunale del Comune avente circa 18.000 abitanti ritiene che in un comune con popolazione superiore ai 12.000 abitanti l'assistente sociale possa essere specializzato in un'area. L'idea di riproporre il medesimo modello a livello sovra comunale, cioè con la presenza anche nei piccoli comuni di un assistente sociale specializzata in un'area, secondo il suo parere comporta il rischio dell'iperspecializzazione con la conseguente frammentazione del servizio sociale di base e il disorientando l'utente. Per il suo pensiero è importante che nei paesi piccoli l'assistente sociale sappia fare un po' di tutto. Il medesimo concetto è stato espresso anche da un'assistente sociale che ritiene importante che un professionista, operante nel servizio sociale comunale, conosca tutte le aree perché, qualora capitasse una sostituzione oppure un'emergenza, deve essere in grado di affrontare le più diverse situazioni. È ovvio che essere specializzati in un'area consente di poter lavorare meglio in quell'area. L'opinione del direttore della Società si contrappone alle opinioni espresse finora perché ritiene che nel caso della sovracomunalità è fondamentale che nel piccolo comune siano presenti assistenti sociali specializzati in un'area, il che non vuol dire iperspecializzazione ma poter lavorare meglio riguardo una specifica fascia d'utenza.

*<<Come nel comune di 18.000 c'è un assistente sociale che fa anziani, un altro che fa adulti ed un'altra minori...perché la Val Gandino che più o meno la stessa dimensione (del Comune di 18.000 abitanti) ed ha due assistenti sociali, una non può fare gli anziani e l'altra disabili e minori in tutti e cinque i comuni<sup>62</sup>?[...] Io ritengo che se una fa solo un'area, certo non solo iperspecializzata...non fa solo, ad esempio, gli anziani soli ma fa gli anziani: quindi quello che ha bisogno del Centro Diurno, quello che ha bisogno della badante, quello che ha bisogno dell'RSA...fa tante cose che però riguardano anziani dai 65 anni in avanti>> (R.S. 1).*

A livello organizzativo, un intervistato ritiene che la gestione associata ha consentito a tutti i comuni appartenenti all'Ambito, anche a quelli più piccoli, di avere un servizio sociale professionale sul territorio. Infatti, prima che la legge 328/00 prevedesse in tutti i Comuni la presenza del servizio sociale professionale, la figura dell'assistente sociale era presente solamente nei comuni di Albino, Alzano e Nembro (i paesi più popolosi che attualmente hanno in organico due o più assistenti sociali). Due intervistati (un'assistente sociale coordinatrice del nido e un responsabile nella cui area rientra il nido) affermano che sulla spinta della gestione associata sono stati creati elementi di governance abbastanza rilevanti a

---

<sup>62</sup> Casnigo, Cazzano S. Andrea, Gandino, Leffe e Peia.

livello territoriale come la definizione di modalità comuni di organizzazione e relazione con l'utenza tra gli asili nidi pubblici del medesimo territorio: lo stesso regolamento, le stesse fasce di reddito ISEE, le medesime rette e la medesima formazione. Ciò ha permesso di creare un rapporto più chiaro ed equo con tutti gli utenti del territorio ed ha dato anche maggiore qualità anche ai servizi non gestiti in forma associata. Per il direttore della Società, la gestione associata dei servizi permette che, all'interno dell'organigramma dell'ente sovra comunale che gestisce i servizi sociali, le responsabilità professionali siano chiare ed al vertice sia presente un responsabile proveniente dal settore sociale. Nei Comuni solitamente questo non è presente: il responsabile solitamente non è laureato nell'area afferente i Servizi alla Persona oppure diplomato; può accadere che l'area del Sociale faccia riferimento a un settore totalmente diverso dal proprio ambito (ad esempio, la segreteria comunale o la ragioneria) creando disagi nel rapporto tra responsabile e assistente sociale.

Tre intervistati sostengono che la gestione associata ha permesso di collaborare e capire l'importanza del lavoro di rete grazie alla presenza di risorse ed operatori condivisi. Per un responsabile, ciò garantisce di interfacciarsi e di accedere facilmente a servizi sociosanitari; per due operatori la rete permette la collaborazione e la possibilità di richiedere una consulenza in caso di bisogno a colleghi o altre figure che possono avere anche una visione più ampia dell'ambito anche a livello di servizi e di territorio. Ciò risulta essere una ricchezza a livello professionale e personale permettendo una sicurezza nell'agire e anche se viene rilevata la fatica derivante dall'incontro e dal confronto tra operatori che a volte hanno visioni e valutazioni diverse della situazione.

*<<La gestione associata permette di avere risorse e operatori in condivisione in due: due teste che ragionano, due teste che incontrano e gestiscono l'utente...hai più punti di vista riguardo la situazione. [...] anche se vi è la fatica dello stare insieme>> (A.S. 1).*

Da parte degli operatori comunali intervistati emerge che vi è difficoltà nella comunicazione con la Società. Il tema della comunicazione emerge sia da parte dell'operatore sia da parte delle assistenti sociali. Un responsabile comunale riferisce che la propria assistente sociale, poiché lavora in due comuni diversi, ha difficoltà nell'aver uno scambio telefonico con gli operatori della Società in quanto spesso gli orari lavorativi non collimano; il servizio di posta elettronica permette di ovviare marginalmente al problema. Due delle tre assistenti sociali affermano che dalla Società arrivano informazioni frammentarie oppure quando è presente un'emergenza, soprattutto nel caso di minori; raramente c'è scambio informativo ed incontri periodici sull'aggiornamento dei casi. Questo nasce forse, come afferma un'intervistata,

perché le colleghe della tutela minori hanno notevoli carichi di lavoro e da parte comunale, afferma un'assistente sociale, non si tende a chiamare perché spesso è "comodo" che sia un'unità organizzativa delegata ad occuparsene.

*<<A proposito della Tutela non sempre sei informato...vieni informato quando c'è l'urgenza per sapere se magari conoscevi già la famiglia. Forse sarebbero più opportuni incontri periodici, che una volta si facevano, sulla revisione dei casi>> (A.S. 2.1).*

La medesima ritiene che all'interno dello stesso coordinamento degli assistenti sociali ci siano problemi di scambio informativo in quanto spesso giungono informazioni frammentarie. Da due intervistate emerge il problema della titolarità della presa in carico quando l'utente è seguito anche dalla Società per quanto riguarda la responsabilità e i compiti di ognuno. È un problema più formale - burocratico ma importante per sapere di chi è la responsabilità quando succede qualcosa.

Un'assistente sociale, che risiede nell'alta Valle Seriana e che ha lavorato in altri Ambiti, sottolinea la ricchezza dei servizi (asili nido, spazio gioco, case di riposo, risorse professionali, progetti...) che il territorio della media Valle Seriana ha rispetto ad altre zone. Il direttore della Società che gestisce a livello intercomunale i servizi afferma che ciò è dovuto alla buona squadra di lavoro presente, nata grazie ad una rete di protocolli e servizi in base alle deleghe ottenute. Di conseguenza c'è una buona capacità di negoziare risorse economiche e di personale, riconosciuta anche da Regione Lombardia che finanzia parzialmente alcuni servizi attraverso il Fondo Regionale Sociale. Nel 2012 è stata introdotta la novità (abbandonata nel 2013) che prevedeva il finanziamento in base a quanto fatto: l'ambito della media Valle Seriana ha ottenuto un grosso finanziamento rispetto ad ambiti territoriali più popolati<sup>63</sup> ciò, secondo il direttore, simboleggia che nel territorio è presente una buona squadra fatta di operatori, politici e cooperative ma anche di reti, protocolli e servizi.

Riguardo al futuro della gestione associata in Valle Seriana, il direttore della Società prevede una certa stabilità nella gestione associata anche se alcuni servizi, ad esempio il SAD,

---

<sup>63</sup> Ad esempio, nel finanziamento per disabili, l'ambito Valle Seriana ha ottenuto un'assegnazione di € 543.890,00 contro i € 326.290,00 dell'ambito territoriale di Bergamo che ha una popolazione superiore. L'ambito Valle Seriana ha una popolazione di 99.597 mentre l'ambito di Bergamo di 151.986.

dovranno essere riorganizzati. Ipotizza che difficilmente i servizi delegati ritorneranno a livello comunale in quanto i Comuni non hanno sufficienti risorse economiche per gestirli. A causa di questo, per non rimanere bloccati nella gestione dei servizi, la Società ha cercato di ottenere risorse aggiuntive tramite l'accreditamento e l'apertura del Consultorio. A far da cornice a tutto questo, bisognerà capire come si modificherà ed evolverà la normativa e se ci saranno nuovi obblighi. Una delle tre assistenti sociali intervistate vedrebbe il ritiro delle deleghe da parte dei Comuni come una perdita di opportunità sia per l'Ambito sia per i cittadini: i servizi presenti non si riprodurrebbero nei singoli comuni e ci sarebbero difficoltà nel mantenere i rapporti con enti e strutture in quanto, attualmente, il referente per la Società è colui che si interfaccia con essi; se dovesse venire a mancare questo interlocutore unico tutti i comuni dovrebbero individuare un proprio referente con un notevole spreco di costi ed energie.

Un intervistato si discosta da queste opinioni ed afferma che per il futuro della gestione associata è necessario un salto di qualità giungendo alla gestione associata di tutti i servizi a livello di ambito territoriale perché le politiche sociali sono connesse a tutte le altre politiche.

#### ***4.2.3 L'organizzazione dell'assistente sociale nella gestione associata***

In questo paragrafo vengono presentate le opinioni riguardo all'organizzazione professionale ed in particolare, per le assistenti sociali che lavorano in due comuni, riguardo a come vengono vissuti la doppia appartenenza sia territoriale che professionale ed il rapporto con il responsabile comunale e della Società.

La scelta di assumere personale esterno nei comuni di Gazzaniga, Albino e Alzano è di natura tecnica (ovvero l'impossibilità per il Comune di assumere personale) obbligata a seguito di contingenze organizzative.

A Gazzaniga la Responsabile afferma che la scelta avvenne nel 2007: l'assistente sociale allora in servizio, dipendente in convenzione con il vicino comune di Fiorano al Serio, fece due gravidanze ravvicinate. Per la sostituzione durante il periodo di assenza la Giunta Comunale decise di avvalersi del personale della Società la quale copre i congedi di maternità. Ad Alzano la decisione fu presa a seguito della scelta di avvalersi del part time da parte delle due assistenti sociali e della suddivisione interna delle aree. Ad Albino fu utilizzata questa opzione in quanto un assistente sociale era oberato di lavoro. Si decise, contro il parere del Responsabile, di assumerlo tramite Società: la normativa allora vigente infatti non poneva vincoli di assunzione alle società partecipate (oggi la legge è cambiata e anche il personale di

tali società concorre ai limiti di assunzione all'interno dei comuni) e la Società garantisce un minor costo contrattuale e la sostituzione in caso di maternità.

Per i responsabili comunali la presenza all'interno dell'organico di una dipendente della Società Servizi mentre le assistenti sociali dipendenti della Società che sentono di appartenere maggiormente al Comune in quanto, fin dalla loro assunzione presso la Società, hanno lavorato nei Comuni. Una di esse riferisce che a volte si ritiene fortuna di non essere dipendente comunale a causa di alcuni giochi di potere che si creano all'interno dell'ente pur non avendo mai avuto problemi né personali né professionali con i colleghi. L'unica differenza che un'operatrice nota è dal punto di vista tecnico: i permessi lavorativi e i giorni di ferie devono essere richiesti alla Società previo accordo, comunque, con il Comune.

Entrambe, però, avvertono il peso di lavorare in due Comuni poiché è difficile gestire molto lavoro. Per un'assistente sociale questo dipende dal fatto che i comuni nei quali lavora superano i 10.000 abitanti e intervengono su tante aree sociali alcune delle quali, il disagio adulto ad esempio, hanno avuto un notevole aumento di utenza; l'altra professionista afferma che il lavorare in due comuni implica che non sempre si riesce a far tutto a causa del tempo limitato. Per ambedue ciò comporta il dover lavorare molto sull'urgenza e sottrarre tempo al back office: il rallentamento nell'aggiornamento delle cartelle può rivelarsi, però, un disagio qualora servissero delle informazioni anche se l'avvio della cartella informatizzata uguale per tutta la provincia potrebbe ovviare al problema.

<<*Quando bisogna recuperare le informazioni e la cartella non è aggiornata...è un guaio*>>  
(A.S. 2.2).

Un'intervistata dipendente della Società afferma che per smaltire gli arretrati di lavoro a volte si reca in ufficio il sabato mattina.

Le intervistate riferiscono che, proprio per la tipologia di lavoro che viene svolta, alla fine della giornata sono molto stanche; cercano di non portare a casa i problemi emersi nella quotidianità del lavoro. Per le due assistenti sociali che lavorano in due Comuni, questa spossatezza si accumula anche agli sforzi mentali di ricordare tutti i casi, organizzare il tempo a disposizione nei due comuni, comunicare informazioni ad entrambi i responsabili.

Il Comune di Gazzaniga e quello di Fiorano hanno richiesto all'Assemblea dei Sindaci l'aumento dell'orario di presenza dell'assistente speciale raggiungendo a Gazzaniga 36 ore e a Fiorano 18 ore.

La responsabile comunale di Gazzaniga ha chiesto quest'aumento fin dal 2007 perché l'orario di presenza dell'assistente sociale è insufficiente per poter svolgere efficacemente il lavoro, secondo lei è importante che l'assistente sociale sia presente nel territorio e che non stia troppo in ufficio. Anche il responsabile di Albino ritiene che l'orario di presenza dell'assistente sociale non sia adeguato. Poiché il prossimo anno un'assistente sociale andrà in pensione, l'amministrazione comunale sta valutando di non occuparsi più dell'area amministrativa e di assumere, tramite concorso, un assistente sociale oppure un educatore. Quest'ultimo dovrebbe seguire i minori e fare un lavoro di rete con oratori, scuole e associazioni.

Tutte e tre le intervistate sfiorano il monte ore settimanale previsto. Attualmente un'intervistata sta facendo recupero ore mentre un'altra, per evitare di gravare sul comune facendo straordinari, cerca di organizzarsi a livello di orario settimanale qualora avesse degli incontri al di fuori degli orari stabiliti per contratto.

Si rileva che tutte le intervistate hanno un buon rapporto con il responsabile comunale basato, in particolare, sulla fiducia e sulla sua presenza, anche fattiva, che agevola il clima e il dialogo lavorativo permettendo, ad esempio, di partecipare a corsi di formazione. Per quanto riguarda il rapporto delle professioniste non dipendenti della Società con il direttore della stessa, esse lo incontrano due volte all'anno per la riunione di servizio e la presentazione degli obiettivi annuali anche se, comunque, lui è disponibile qualora servisse una consulenza o un aiuto. Il direttore riferisce che le "sue" dipendenti lo chiamano in maggior misura, hanno un maggiore confronto con lui e cercano maggiormente soluzioni nell'ambito sovra comunale a differenza delle assistenti sociali comunali che lo interpellano, secondo il suo parere, in forma più opportunistica per informare che il caso è di loro competenza.

Due intervistate trattano brevemente, nell'intervista, del personale amministrativo presente nel proprio Ufficio. Per un'intervistata sarebbe necessario che ci fosse un maggiore scambio di informazioni tra tutto il personale, favorito anche da un migliore raccordo che si potrebbe realizzare con riunioni d'area; per l'altra sarebbe utile l'incremento delle ore dell'amministrativa affinché, nel suo orario settimanale, non sia occupata solo da attività di front office ma possa svolgere anche lavoro di back office. Probabilmente a Gazzaniga ciò avverrà dal mese di novembre quando, mediante trasferimento diretto per mobilità volontaria,

giungerà una nuova amministrativa, che sostituirà quella presente lavorando 28 ore settimanali contro le 18 attuali.

Le assistenti sociali riferiscono che non subiscono ingerenze lavorative e che è loro consentito di lavorare in completa autonomia nella gestione dei casi anche se tutte affermano che servirebbe un altro professionista per suddividere meglio i carichi di lavoro.

Riguardo al futuro della figura dell'assistente sociale, i sei intervistati ritengono che non subirà dei cambiamenti in quanto ormai è ben delineata a livello normativo e presente in tutti i comuni, a differenza della situazione antecedente alla legge 328/00 quando la professione era sconosciuta nell'Ambito.

Un'intervistata è preoccupata che in questo periodo di crisi il Comune possa assumere tramite cooperativa. Il pensiero riguarda la maggiore facilità di licenziamento qualora ci fossero problemi di bilancio ed, a questa riflessione, si accompagna anche la constatazione che essa percepirebbe una retribuzione inferiore a fronte di un orario e un carico lavorativo uguale a quello di un dipendente comunale. Il responsabile del Comune di Albino afferma che il ruolo dell'assistente sociale è di importanza rilevante nella definizione e realizzazione delle politiche sociali in quanto essa è il terminale territoriale dei problemi ed è raccordo della rete. Il direttore della Società ha una posizione forte sul futuro della figura: secondo la sua idea, non dovrebbero esserci più assistenti sociali dipendenti da singoli comuni ma esse dovrebbero afferire ad un unico responsabile d'ambito in riferimento alle funzioni tipicamente comunali soprattutto nei piccoli comuni per evitare demotivazione e burn out tra gli operatori. Inoltre, secondo la sua idea, oggi l'assistente sociale non si relaziona sufficientemente con il territorio: infatti negli obiettivi delle sue dipendenti è presente la collaborazione con le realtà territoriali.

#### **4.3 Discussione dei risultati**

La letteratura riguardante la gestione associata è molto ampia e con interessanti punti di vista in quanto è un tema dibattuto in Italia da più di trenta anni. Per quanto riguarda alla produzione bibliografica sulle implicazioni professionali e organizzative per il lavoro dell'assistente sociale è esigua. Uno delle possibili motivazioni è che le assistenti sociali operanti a livello locale non sono abituate a scrivere riguardo la loro situazione in quanto non stimolate a farlo.

Dalla ricerca in letteratura e dalle interviste emerge che il tema della gestione associata sia di grandissima attualità, conseguenza anche delle recenti modifiche legislative intervenute dopo alcuni decenni di stallo normativo.

Come riferito da Del Cimmuto (2012), riguardo al fatto che la gestione associata debba essere correttamente impostata in base al territorio, è importante che la scelta sia effettuata in base all'ambito nel quale si attuerà auspicando la coincidenza con il distretto socio-sanitario.

Nella media Valle Seriana questo riscontro è presente ed è favorito dalla presenza della *Società Servizi Valle Seriana s.r.l.* che, attraverso i suoi servizi gestiti direttamente o attraverso accordi, protocolli e convenzioni, ha permesso di realizzare servizi mancanti in altri ambiti. L'Ambito è diventato modello per tutta la Provincia ed ha ottenuto grossi finanziamenti da Regione Lombardia; oltre all'attivazione di diversi servizi si è potuta attuare l'integrazione socio-sanitaria come previsto dalla legge 328/00.

La scelta da parte dei Comuni di costituire una società a responsabilità limitata ha effettivamente comportato una maggiore flessibilità nella gestione tuttavia, a livello partecipativo, vede consistente la presenza del settore pubblico oltre che del terzo settore nell'erogazione dei servizi in quanto titolare. Pur essendo una società a responsabilità limitata e, teoricamente privata, essa è di forte carattere pubblico. La presenza dell'ente pubblico è riscontrabile nell'origine della Società Servizi, nata per volontà dei sindaci, e per il motivo che la Società è l'ente strumentale e gestionale che rende operative le policy seguendo le indicazioni impartite dai sindaci e dall'Ufficio di Piano.

Come risulta dalle interviste, la gestione associata ha consentito di ottemperare le disposizioni legislative e di potenziare i servizi dal punto di vista economico e professionale; inoltre ha realizzato economie di scala (come emerge anche dai risultati dei questionari di Rossi e Gatti (2009)), ha consentito di soddisfare esigenze più ampie con la creazione di diversi servizi in tutto il territorio, come il servizio professionale di base, ha garantito uniformità dell'offerta. La presenza di più figure professionali ha permesso di creare servizi specialistici, come evidenzia anche Colombo (2011), e di sviluppare competenze specialistiche.

La presenza sul territorio dell'Ambito di operatori dedicati a un'area specifica è fondamentale per le assistenti sociali dei singoli comuni perché consente loro di lavorare in rete, condividere delle modalità di lavoro e avere consulenze o suggerimenti. Nella gestione associata dell'ambito della media Valle Seriana tuttavia è rimasta un'area problematica: benché in letteratura si sostiene che la gestione associata permetta una miglior circolazione delle informazioni e suddivisione delle competenze nell'ambito seriano le informazioni sono spesso frammentarie e frequentemente sono presenti problemi riguardo la titolarità del caso;

problemi già rilevati attraverso un'indagine qualitativa svolta da IRER<sup>64</sup> in collaborazione con il Centro di Ateneo Studi e Ricerche sulla Famiglia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore nel 2008.

Il pensiero di due responsabili, coloro che nelle interviste hanno espresso pareri differenti rispetto ai temi trattati, converge comunque sull'idea che i comuni debbano cedere parte delle proprie funzioni per sviluppare politiche integrate e prospettiche anche in base alla vision di welfare locale che si vuole creare.

Una funzione che gli assistenti sociali delegherebbero volentieri alla Società per politiche più integrate è quella che riguarda l'area del disagio adulto ed, in particolare, il tema dello sfratto. Se l'area del disagio adulto è apparso come settore con notevole mole di lavoro soprattutto per le richieste di contributi economici ora, pur in presenza di domande di sostegno economico, si affaccia questo problema che provoca difficoltà nella sua gestione. L'assistente sociale, pur essendo all'interno di una rete, ha pochi strumenti e servizi per rispondere alle richieste di quest'area e, in particolare per lo sfratto, ciò si accumula ad una scarsità di conoscenze a livello professionale. Questo fenomeno rientra, come afferma anche il Piano di Zona 2012-2014 (2012), *“nel tema più ampio dell'esclusione sociale facente riferimento a una condizione caratterizzata da un'oggettiva situazione di precarietà lavorativa, economica ed abitativa aggravata ulteriormente da possibili fragilità relazionali e da insicurezza personale e sociale, ad esempio famiglie monoparentali con figli minori, nuclei con adulti in età lavorativa espulsi dal mercato del lavoro, situazioni derivanti o connesse alla disabilità e alle dipendenze”*. La critica condizione socio economica ed occupazionale della Valle Seriana, quindi, rende necessario che il tema dell'esclusione sociale rientri nell'ambito delle criticità sociali che devono essere affrontate a livello sovra comunale perché i comuni da soli non sono in grado di adottare politiche efficaci per contrastare le nuove povertà.

Dai risultati riguardanti l'area professionale e organizzativa, risulta che la formazione si sviluppa prevalentemente da settembre a giugno mentre, nell'arco della settimana, il segretariato sociale e il lavoro a diretto contatto con l'utenza risultano essere le attività principali. La rilevanza del tempo dedicato alla formazione è finalizzato, come afferma il Piano di Zona (2012), *“a disporre di conoscenze aggiornate continuamente per offrire servizi rispondenti alle richieste dell'utenza ed in linea con le politiche sociali più recenti, è un investimento sia per l'assistente sociale sia per l'ente”*. Quest'ultimo può garantire un

---

<sup>64</sup> Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia.

servizio di qualità basato anche sulla presenza in ogni Comune di assistenti sociali formati; la presenza di un professionista del sociale in ogni Comune simboleggia che la prossimità dei servizi ai cittadini è molto importante. L'importanza della vicinanza dei servizi al cittadino, ribadita anche in diverse leggi, è un principio che non si è modificato nel tempo ma che, per essere garantito, ha comportato dei cambiamenti a livello organizzativo. In diversi settori (ad esempio quello energetico) la vicinanza al cittadino si traduce in facilitazioni nella procedura e nell'attivazione di servizi attraverso la compilazione di un modello e l'invio attraverso mail o fax all'ufficio competente. Nel settore sociale ciò non è possibile: nel caso in cui il cittadino – utente avesse la necessità di soddisfare un bisogno è necessario che egli possa facilmente recarsi al servizio affinché egli possa fare la sua richiesta, l'assistente sociale possa conoscere l'utente, comprendere il bisogno, verificarlo e trovare una risposta. È importante, dunque, che un servizio per essere prossimo sia facilmente raggiungibile.

Per garantire la prossimità e conformarsi alle disposizioni legislative, in tutti i Comuni deve essere presente un assistente sociale. Qualora l'ente comunale fosse impossibilitato ad assumere questa figura, molti istituti optano per l'assunzione di questa figura tramite un ente esterno; per l'ambito della media Valle Seriana essa avviene tramite la *Società Servizi Valle Seriana*.

Nell'ambito della media Valle Seriana, 12 comuni su 18 hanno nel loro organico un dipendente esterno proveniente dalla Società e, di questi, 5 assistenti sociali operano in due comuni superando il rapporto di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti identificato negli ultimi Piani di Zona. Ciò conferma che il servizio sociale professionale è il punto d'accesso ai servizi ma attualmente è difficile che l'assistente sociale sia dipendente comunale in quanto per vincoli economici e legislativi è necessario rivolgersi ad altri soggetti per ottenere servizi. Ciò evidenzia, inoltre, come oggi prevalga per gli operatori la pluriappartenenza non solo a livello professionale (comune-ente) ma anche a livello territoriale (comune-comune) e come ciò comporti difficoltà nel poter svolgere tutto il lavoro. Le assistenti sociali si trovano a lavorare nell'urgenza tralasciando il lavoro con il territorio e l'aggiornamento della documentazione; ciò provoca notevole stanchezza mentale negli operatori, poiché, per coloro che lavorano in due Comuni il lavoro è doppio, devono ricordarsi di informare due responsabili comunali eccetera. Parallelamente ciò disorienta il cittadino il quale non vede l'assistente sociale come punto di riferimento per i servizi ma come una figura presente qualche giorno della settimana con cui è difficile prendere appuntamento in quanto la sua agenda è sempre fitta di impegni.

Alesio e Del Cimmuto (2012) affermano che la gestione associata deve essere rivolta a una visione prospettica indirizzata all'offerta di servizi sempre più adeguati alle necessità odierne ma anche indirizzandosi verso scenari futuri che richiedono preparazione tecnica, amministrativa e gestionale. È necessario un "salto di qualità" verso la gestione associata di un maggior numero di servizi, nella quale potrebbe ritagliarsi spazio anche l'idea proposta dal direttore della Società riguardo alla possibilità che vi sia un'assistente sociale referente a livello sovra comunale. Questa proposta, che richiama quanto affermato da Bianco (2012), Del Cimmuto (2012) e Colombo e Meroni (2013), dovrebbe prevedere la presenza a livello di servizio sociale di base di un assistente sociale dipendente comunale e operante in un solo Comune. Questo affinché esse siano punto di riferimento per i cittadini, garantendo anche allo stesso operatore sicurezza contrattuale, e poter svolgere al meglio il lavoro senza lavorare nell'urgenza. Si ipotizza che le proposte potrebbero trovare riscontro favorevole tra gli operatori sociali ma alcuni ostacoli da parte dei Comuni; questi, infatti, a causa della presenza di uno spirito campanilistico, difficilmente delegherebbero altre funzioni tranne per obbligo legislativo o per necessità economica.

Parallelamente l'idea che un Comune voglia assumere un educatore in quanto più esperto e competente alla creazione di una rete territoriale esprime una svalutazione della professione dell'assistente sociale. Probabilmente questo, nell'ambito della Media Valle Seriana, è dato dalla presenza in quasi tutti i paesi di un solo assistente sociale che segue tutte le aree previste dal Piano di Zona ed è ragionevole ipotizzare che principalmente il tempo settimanale sia dedicato al segretariato sociale e al lavoro diretto con l'utenza ponendo in secondo piano il lavoro di rete. Questo indica anche che, forse, a livello personale l'operatore valuta la funzione di promozione di difficile attuazione secondaria rispetto a funzioni che ritiene più importanti alle quali dedica più tempo.

## CONCLUSIONI

Dalla letteratura, dall'analisi documentativa e dalle interviste realizzate nel corso della ricerca emergono diversi temi e spunti riguardano la gestione associata dei servizi sociali nell'ambito della media valle Seriana e le implicazioni organizzative e professionali: temi di attualità che aprono riflessioni sul futuro del sovra comunale ma anche sulla professione dell'assistente sociale.

Con l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale, il Comune assume diverse funzioni in quanto ente più vicino ai cittadini. Tra le funzioni fondamentali del Comune vi è la progettazione, gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, ribadito anche nella legge 328/00. Il Comune, per gestire le numerose funzioni attribuitegli, può scegliere tra la gestione diretta, indiretta o associata. Nella gestione diretta, o in economia, l'ente utilizza risorse interne all'amministrazione; la gestione indiretta prevede la delega, attraverso un processo di esternalizzazione, a un soggetto a cui corrisponde un determinato finanziamento per la gestione o la produzione dei servizi mentre la gestione associata consente un esercizio associato competenze, funzioni o servizi secondo le modalità previste dalla legislazione. Per quest'ultima forma, il nostro ordinamento prevede la convenzione, il consorzio, l'unione di comuni e la comunità montana/isolana. In particolare, nei servizi sociali, sono previsti i patti di collaborazione amministrativa (i Comuni si associano senza costituire un ente avente personalità giuridica ma appoggiandosi ad unità organizzative pre-esistenti attraverso la convenzione intercomunale, l'accordo di programma e la delega all'ASL), società o enti di diritto pubblico (Azienda Speciale Consortile, Unioni di Comuni e Comunità montane) creati ad hoc per la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e l'esternalizzazione attraverso la creazione di società di diritto privato come S.p.A, s.r.l o le fondazioni. La scelta della forma rappresenta un passaggio chiave della programmazione sociale in cui le valutazioni dipendono dalla visione di welfare che si vuole costruire considerando il territorio e la popolazione.

I 18 Comuni dell'Ambito della Media Valle Seriana hanno deciso, nel 2005, di creare la *Società Servizi Valle Seriana s.r.l* la quale, fin dalla sua costituzione, gestisce le aree Anziani, Disabili e Minori; dal 2008 il Servizio di Tutela Giuridica e dal 2012 il Consultorio Familiare. Inoltre, svolge alcuni servizi attraverso accordi, protocolli e convenzioni e garantisce in 13 Comuni il servizio sociale professionale.

Come è presente nella letteratura riportata in questo scritto, la gestione associata risulta la forma idonea per la gestione dei servizi grazie ai numerosi punti di forza che apporta in

particolare ai Comuni medio – piccoli, come la realizzazione di economie di scala, la presenza di servizi specializzati, consentendo di sostenere e finanziare servizi oltre a garantire la presenza di professionisti che siano qualitativamente e quantitativamente adeguati. Parallelamente, però, si presentano anche delle difficoltà riguardanti la circolazione delle informazioni e l'incertezza della titolarità dei casi.

Per garantire la presenza del servizio sociale professionale ottemperando a disposizioni legislative e garantire un servizio di prossimità molti comuni, attraverso scelte tecniche, hanno previsto che l'assistente sociale sia dipendente della Società Servizi. Il teorico risparmio economico per i Comuni ha comportato che, in alcuni casi, un assistente sociale lavori in due comuni.

Dalle interviste effettuate alle assistenti sociali, in particolare a coloro che operano in due comuni e sono dipendenti della Società, l'area che occupa il maggiore numero di ore è il disagio adulto non solo per le richieste di sostegno che giungono ma, in particolare, per il problema dello sfratto. Emerge che l'assistente sociale, pur essendo inserita in una rete dei servizi, ha difficoltà a rispondere ai bisogni di quest'area a causa per la carenza dei servizi e strutture sia, nel caso dello sfratto, a carenze di tipo deontologico e professionale. Questo tema rientra nell'area delle criticità sociali il quali si lega alla critica situazione socio economica ed occupazionale in Valle Seriana che rende necessario che questo settore sia affrontato a livello sovra comunale.

A conclusione dello scritto emerge che la sovracomunalità è sempre più necessaria per la gestione dei servizi ma essa spesso è vincolata dalle decisioni tecnico - politiche che, oltre a influenzare la scelta della tipologia, riguardano anche la presenza della figura dell'assistente sociale.

Pur consolidando la presenza del servizio sociale come porta d'accesso ai servizi sia sociali che socio sanitari, oggi prevale per gli operatori la pluriappartenenza a livello professionale (comune-ente) ma anche a livello territoriale (comune-comune). Ciò comporta agli operatori una maggiore difficoltà nel poter svolgere tutto il lavoro. Esse si trovano a lavorare nell'urgenza tralasciando il lavoro con il territorio e l'aggiornamento della documentazione che provoca notevole stanchezza mentale negli operatori, poiché, il lavoro è doppio; parallelamente ciò disorienta il cittadino il quale non vede l'assistente sociale come punto di riferimento per i servizi.

La figura dell'assistente sociale risulta essere una figura che, oberata di lavoro, non è sul territorio e non crea una rete di servizi anche se risulta comunque essere una professione

essenziale per l'accesso ai servizi ed un nodo della rete delle figure e dei servizi presenti a livello territoriale.

Il futuro della gestione associata si legherà al mutamento legislativo e, forse, anche la figura dell'assistente sociale seguirà questo cambiamento. Le proposte, le provocazioni e i dubbi esposti potrebbero essere tema di ulteriori ricerche.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- Anon. (2010). *Valle Seriana: un'identità sul cammino dello sviluppo: verso un'agenda per la Valle Seriana*.
- Alesio Massimiliano (2011). *La gestione associata delle funzioni ed i servizi comunali*. Lezione tenutasi presso la *Scuola Veneto e Friuli Venezia Giulia*, Padova, 10 novembre 2011.
- Allegrì Elena (2013). *Supervisione*. In *Nuovo dizionario di servizio sociale*. Roma, Carocci editore
- Ambito Territoriale 1 – Bergamo (2012), (a cura). *Sentirsi parte della Comunità. Piano di zona 2012 – 2014*.
- Ambito Territoriale Valle Seriana (2006), (a cura). *Piano di Zona dei Comuni di Albino, Alzano L.do, Aviatico, Casnigo, Cazzano, Cene, Colzate, Fiorano A. S., Gandino, Gazzaniga, Leffe, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova, Villa di Serio, Comunità Montana Valle Seriana-Albino. Triennio 2006-2008*.
- Ambito Territoriale Valle Seriana (2009), (a cura). *Piano di Zona dei Comuni di Albino, Alzano L.do, Aviatico, Casnigo, Cazzano, Cene, Colzate, Fiorano A. S., Gandino, Gazzaniga, Leffe, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova, Villa di Serio, Comunità Montana Valle Seriana-Albino. Triennio 2009-2011*.
- Ambito Territoriale Valle Seriana (2012), (a cura). *Piano di Zona dei Comuni di Albino, Alzano L.do, Aviatico, Casnigo, Cazzano, Cene, Colzate, Fiorano A. S., Gandino, Gazzaniga, Leffe, Nembro, Peia, Pradalunga, Ranica, Selvino, Vertova, Villa di Serio, Comunità Montana Valle Seriana-Albino. Triennio 2012-2014*.
- ASL Bergamo.  
[www2.asl.bergamo.it/portale/anagraficarsa.nsf?OpenDatabase&Start=1&Count=250&Expand=16](http://www2.asl.bergamo.it/portale/anagraficarsa.nsf?OpenDatabase&Start=1&Count=250&Expand=16) (consultato il 20.09.2013).
- Banchero Anna (2010). *Ancora sulla 328*. In: *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 14/2010, pp.1-3.
- Battistella Alessandro. <http://venus.unive.it/matdid.php?utente=abattistella> (consultato il 13.09. 2013).
- Bianco Arturo (2012). *La gestione associata*, [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it). (consultato il 10.08.2013).
- Borgonovi Elio, Fattore Giovanni, Longo Francesco (2009). *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, EGEA.

- Brumana Gian Marco (2011). *Le problematiche poste dall'art.16 del d.l. 138/2011 sulla gestione associata delle funzioni comunali*, [www.ptpl.altervista.org](http://www.ptpl.altervista.org). (consultato il 10.09.2013).
- Canevini Milena Diomede, Campanini Annamaria (2013) (a cura). *Servizio sociale e lavoro sociale: questioni disciplinari e professionali*. Bologna, Il Mulino.
- Carrara Sergio (2001). *Media Valle Seriana: guida alla scoperta di storia, ambiente e cultura*, Bergamo, Provincia di Bergamo, Settore cultura e turismo.
- CNOAS (2009). *Codice deontologico dell'Assistente sociale*.
- Colombo Gian Piero (2011). *La gestione associata dei servizi sociali: se, come, quando*. In: *Welfare oggi*, vol.5, pp. 79 – 84.
- Comunità Montana Valle Seriana.  
[www.valleseriana.bg.it/download/Istituzione/38%20Comuni%20-%2031.12.2012.pdf](http://www.valleseriana.bg.it/download/Istituzione/38%20Comuni%20-%2031.12.2012.pdf).  
 (consultato il 8.09.2013).
- Corbetta Piergiorgio (1999). *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*. Bologna, Il Mulino.
- De Ambrogio Ugo (2004). *Il piano di zona*. In: Gori Cristiano (2004) (a cura). *La riforma dei servizi sociali in Italia: l'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci editore.
- De Lillo Antonio et al. (2011). *Metodi e tecniche della ricerca sociale. Manuale d'uso per l'indagine quantitativa*. Milano-Torino, Pearson Italia.
- Del Cimmuto Loreto (2012). *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni*, relazione presentata al convegno Fondazione Logos PA: *Il cantiere delle riforme come leva strategica della ripresa economica*, Roma, 7 novembre 2012. (consultato il 26.08.2013).
- Distretto Valle Seriana (2002). *Piano di zona*.
- Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bari  
[http://www.scienzepolitiche.uniba.it/area\\_docenti/documenti\\_docente/materiali\\_didattici/251\\_IFSW\\_ita.doc\\_ServSoc.pdf](http://www.scienzepolitiche.uniba.it/area_docenti/documenti_docente/materiali_didattici/251_IFSW_ita.doc_ServSoc.pdf) (consultato il 26.09.2013).
- Fedele Marcello, Moini Giulio (2006). *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*. In: *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp. 71-98.
- Ferrario Paolo (2005). *Servizi Sociali*. In *Dizionario di Servizio Sociale*, Roma, CarocciFaber, pp. 577-585.
- Ferrario Paolo (2001). *Politica dei servizi sociali: strutture, trasformazioni, legislazione*, Roma, Carocci editore.

- Ferrario Paolo (2011). *I comuni e le forme di gestione singola o associata dei servizi sociali e socioeducativi*, dispensa didattica n.11. (consultato il 15.09.2013).
- Formez.PA. [www.db.formez.it/fontinor.nsf/f4302670d7fd6e078025670e00524476/6FC0EB558D8F74E5C1256EC1002F6806/\\$file/MATERIALE%20SEGRETARIATO%20SOCIALE%20.doc](http://www.db.formez.it/fontinor.nsf/f4302670d7fd6e078025670e00524476/6FC0EB558D8F74E5C1256EC1002F6806/$file/MATERIALE%20SEGRETARIATO%20SOCIALE%20.doc) (consultato il 20.09.2013).
- Gamberini Elena (2012). *Gestioni associate e unioni dei comuni: aspetti organizzativi e potenzialità*, vol. 2, Milano, AziendaItalia.
- Gatti Daniela, Rossi Paolo (2010) (a cura). *Esperienze di welfare locale : le aziende Speciali e la gestione dei servizi sociali nei comuni lombardi*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli.
- Ghetti Valentina (2013) (a cura). *La gestione associata e le Aziende speciali di servizi alla persona: hanno ancora senso?*, [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it) (consultato il 13.08.2013).
- Gori Cristiano (2010). *A dieci anni dall'approvazione della l.328*. In: *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1/2010, pp. 2-5.
- Guerrini Maria Rosa (2005). *Territorio*. In *Dizionario di Servizio Sociale*, Roma, CarocciFaber, pp. 709-713.
- Maggian Raffaello (2011). *Guida al welfare italiano: dalla pianificazione sociale alla gestione dei servizi: manuale per operatori del welfare locale*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore.
- Maggian Raffaello (2013). *I servizi socioassistenziali: sistema integrato di interventi e servizi sociali*, Roma, Carocci editore.
- Mattioni Angelo (2010) (a cura), *Codice costituzionale*, Piacenza, CELT Casa Editrice La Tribuna.
- Mazzara Luca (2012). *Associazionismo intercomunale e aggregazioni sovra-comunali: alla ricerca di sinergie organizzative e amministrative*. In: *Scenari istituzionali per la governance del territorio*, vol. 1, Milano, AziendaItalia.
- Mordenti Marco (2003). *La gestione associata delle funzioni negli enti locali: sussidiarietà e adeguatezza, ambiti territoriali ottimali, forme di gestione associata, unioni di comuni, associazioni intercomunali, modelli organizzativi, controlli interni*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore.
- Peracchi G, Brumana M. (2011). [www.cgil.bergamo.it/spibg/download/forme\\_associate\\_servizi.pdf](http://www.cgil.bergamo.it/spibg/download/forme_associate_servizi.pdf) (consultato il 20.08.2013).
- Pesaresi Franco (2006). *La gestione associata dei servizi sociali*. In: *Appunti sulle politiche sociali*, vol. 164, pp. 1 -7.

- Provincia di Milano (2008). *Linee guida per la gestione associata di interventi e servizi sociali*.
- Rossi Giovanna, Bocaccin Lucia (2009). *Forme di gestione associata nei servizi alla persona: stili e pratiche di governance sussidiaria in Lombardia*, Milano, Guerini e Associati.
- Siza Remo (2010). *La "328" e gli squilibri del welfare italiano*. In: *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 13/2010, pp. 1-4.
- SOCIETÀ SERVIZI SOCIOSANITARI VALSERIANA S.R.L.* (2013) (a cura). *Relazione di rendicontazione - Attività svolte anno 2012*.
- Trevisan Carlo (2007). *Politiche sociali e territorio: uno sguardo trentennale*. In: *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1/2007, pp. 89-96.
- Vandelli Luciano (2011). *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino.
- Ziliani Anna Maria (2005). *Piano di zona*. In *Dizionario di Servizio Sociale*, pp. 426-430, Roma, Carocci Faber.

## **RINGRAZIAMENTI**

A conclusione del percorso del Corso di Laurea, il mio **GRAZIE** è rivolto a...

... *Alberta, Barbara, Laura, Luisa, Marino e Maurizio* perché hanno reso possibile la realizzazione della tesi;

...alla mia famiglia *Mamma, Papà, Enrico e Pietro* per avermi sostenuto;

...alle mie compagne di università *Erika, Gessica, Jennifer, Liliana, Marta, Alessandra, Anita e Laura* per i momenti condivisi insieme;

...alle compagne “di treno” *Alice, Anna, Chiara, Elena, Giulia, Mara e Sara* per aver rallegrato e alleggerito il pendolarismo e i disagi di Trenord;

...a *Ester, Saimon, Maddi, le Bertole con Luca e Nosi, Lucia, Ernesti* e a tutti coloro (non riesco a citare tutti, la lista sarebbe lunghissima!) che in questi anni si sono interessati alla mia carriera universitaria ascoltandomi, supportandomi, consigliandomi e ospitandomi nei periodi di studio;

...a *zio Sergio* per l'aiuto nella correzione della tesi;

...a *Alberta, Donatella, Laura, Simona e Stefania* per essere state mie tutor nel momento di avvicinamento al mondo del servizio sociale e a *Chiara* per aver condiviso l'esperienza di tirocinio in Ospedale.

Infine, **GRAZIE** al relatore dottor Paolo Rossi per avermi guidato nella stesura di questo scritto.

