



CONTRIBUTO DI RICERCA 349/2023

LA GOVERNANCE DEL WELFARE LOCALE

Dalla Strategia We.Ca.Re. al PNRR

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente
Mauro Durbano, Vicepresidente
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

DIRETTORE

Angelo Robotto

STAFF

Marco Adamo, Stefano, Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cugno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Luisa Donato, Carlo Alberto Dondona, Claudia Galetto, Anna Gallice, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Gianfranco Pomatto, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Rosario Sacco, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimò, Massimo Battaglia, Cesare Benzi, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Chiara Campanale, Stefania Camoletto, Umberto Casotto, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Stefania Cerea, Chiara Cirillo, Claudia Cominotti, Salvatore Cominu, Simone Contu, Federico Cuomo, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Shefizana Derraj, Alessandro Dianin, Giulia Dimatteo, Serena M. Drufo, Paolo Feletig, Fiorenzo Ferlaino, Michelangelo Filippi, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Lorenzo Giordano, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Irene Maina, Luigi Nava, Daniela Nisi, Mariachiara Pacquola, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Samuele Poy, Chiara Rondinelli, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Domenico Savoca, Alessandro Sciuolo, Rachele Serino, Laura Sicuro, Luisa Sileno, Christian Speziale, Giovanna Spolfi, Francesca Talamini, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vino, Fulvia Zunino.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

© 2023 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte Via Nizza 18 – 10125 Torino – www.ires.piemonte.it

LA GOVERNANCE DEL WELFARE LOCALE NELLA REGIONE PIEMONTE

DALLA STRATEGIA WE.CA.RE. AL P.N.R.R.

© 2023 IRES

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

AUTORI

Augusto Vino

Gianfranco Pomatto

Luigi Nava

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO 1	3
LA GESTIONE ASSOCIATA IN PIEMONTE	3
L'EVOLUZIONE NEL CORSO DEL TEMPO	3
GLI STUDI DI CASO	6
CAPITOLO 2	10
I CASI	10
ALESSANDRIA/VALENZA	10
BIELLA/COSSATO	12
CUNEO SUD EST	15
AREA NORD NOVARESE	16
PINEROLESE	18
CUORGNÈ/CALUSO/IVREA	19
VERBANO CUSIO OSSOLA	21
VERCELLI/SANTHIÀ	23
CAPITOLO 3	25
L'ANALISI COMPARATA DELLA GOVERNANCE	25
DINAMICHE CONVERGENTI E DINAMICHE DIVERGENTI	25
L'INTEGRAZIONE OPERATIVA	29
CONCLUSIONI	32
NOTE EDITORIALI	35
EDITING	35
UFFICIO COMUNICAZIONE	35

INTRODUZIONE

La Misura 1 della Strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte, finanziata con circa 6,4 Milioni di Euro ricorrendo al Fondo Sociale Europeo e al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020, ha avuto la finalità di promuovere interventi di innovazione sociale e di favorire una migliore governance delle politiche di welfare locale.

Si è concretizzata in 22 progetti che coprono l'intero territorio regionale realizzati tra il 2017 e il 2021 da estese *partnership* pubblico private, aventi ciascuna come capofila un ente gestore delle funzioni socio-assistenziali (Comuni, Consorzi, Convenzioni o Unioni di Comuni a seconda dei territori).

Le precedenti indagini hanno riguardato il processo di progettazione degli interventi¹, il successivo processo di attuazione², la configurazione delle reti attuative dei progetti³.

Il presente rapporto è dedicato al tema della *governance* delle politiche di welfare locale, su cui la stessa strategia intendeva incidere nella direzione dell'integrazione tra i soggetti gestori delle funzioni socioassistenziali e della collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

Il primo capitolo ripercorre sinteticamente la storia della gestione associata sovracomunale delle funzioni socioassistenziali in Piemonte in cui si innestano la Strategia We.Ca.Re e, più recentemente, i progetti finanziati con il Programma Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR). A partire da questo quadro di insieme presenta le domande di ricerca e il metodo adottato, consistente nella realizzazione di 8 studi di caso riguardanti ambiti territoriali con più di un ente gestore.

Il secondo capitolo descrive gli 8 casi, avendo come fonte principale le informazioni reperite attraverso interviste in profondità realizzate presso gli enti gestori e grazie alla documentazione messa a disposizione dagli interlocutori.

Il terzo capitolo presenta un'analisi comparata dei casi con riferimento ai cambiamenti avvenuti nel corso degli anni sul versante della governance.

¹ Si veda: Cuttica G. e Pomatto G., La strategia WE.CA.RE. della Regione Piemonte: la progettazione delle azioni di Welfare territoriale, Contributo di ricerca IRES Piemonte 281/2019.

² Si veda: Aimo N., Nava L. e Pomatto G., La strategia We.Ca.Re della Regione Piemonte. Analisi di attuazione 2020, Contributo di ricerca IRES Piemonte 303/2020; Pomatto G., Vito A., Nava L. e Aimo N., Reti territoriali e innovazione latente. Il caso del programma We.Ca.Re. della Regione Piemonte, Contributo di ricerca IRES Piemonte 329/2022.

³ Si veda: Bogetti M., Cardaci R. e Balestra E., Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della prima fase di rilevazione, Contributo di Ricerca IRES Piemonte 304/202; Bogetti M., Cardaci R. e Balestra E., Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della seconda fase di rilevazione, Rapporto di ricerca IRES Piemonte 2021; Bogetti M., Cardaci R., Cavallo M. L. e Mariani C., Social network analysis delle reti territoriali dei progetti We.Ca.Re Misura 1. Report della terza fase di rilevazione, Rapporto di ricerca IRES Piemonte 2022.

Le conclusioni ripercorrono le principali acquisizioni dell'indagine e indicano due possibili strategie utili a promuovere il miglioramento della governance nel medio e lungo periodo.

CAPITOLO 1

LA GESTIONE ASSOCIATA IN PIEMONTE

La Regione Piemonte si caratterizza per un numero molto elevato di piccoli comuni: si contano infatti oltre 1.100 comuni di cui circa il 90% ha meno di 5.000 abitanti. La necessità di ricorrere a forme di gestione associata di carattere sovracomunale dei servizi si lega a questa elevata frammentazione comunale e le prime esperienze in tal senso risalgono agli anni Ottanta.

Il primo paragrafo del capitolo ripercorre in sintesi l'evoluzione delle soluzioni adottate tra gli anni Ottanta e i giorni nostri per promuovere la gestione associata dei servizi, in modo da chiarire il contesto in cui la Strategia We.Ca.Re. e gli interventi successivi sono andati a inserirsi⁴. Il secondo paragrafo, a partire da questo contesto, precisa i criteri utilizzati per identificare i casi studio e il metodo di indagine adottato.

1.1 L'EVOLUZIONE NEL CORSO DEL TEMPO

Il primo tentativo regionale di ridurre la frammentazione comunale nella gestione degli interventi socio-assistenziali in Piemonte risale agli anni Ottanta con l'approvazione della Legge regionale 20/1982⁵ che, pur senza introdurre obblighi, riconosce la possibilità ai comuni di delegare la gestione di questi servizi alle unità sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale. Su impulso di questa legge, negli anni successivi la gestione associata per aree sovra-comunali muove i primi passi: se si escludono i comuni maggiori, circa il 40% dei restanti comuni sceglie di delegare gli interventi socio-assistenziali alle unità sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale.

Con l'inizio degli anni Novanta la gestione associata sovra-comunale subisce una frenata. In concomitanza con la trasformazione delle unità sanitarie locali in aziende pubbliche e la separazione organizzativa tra i servizi sanitari e quelli socio-assistenziali stabilita a livello nazionale dalla riforma sanitaria del 1992⁶, la maggior parte dei comuni che negli anni precedenti aveva delegato il Servizio sanitario nazionale nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali ritorna sui propri passi.

⁴ Il paragrafo sintetizza e integra in rapporto a quanto avvenuto dopo il 2020 la ricostruzione dell'evoluzione della gestione associata in Piemonte contenuta in: Nava L. e Pomatto G., La gestione associata dei servizi socio-assistenziali: piano, ma avanti. Il caso della Regione Piemonte, Politiche Sociali, n. 3, 2020, pp. 397-418.

⁵ Legge regionale n. 20 del 23 agosto 1982, Indirizzi e normative per il riordino dei servizi socio-assistenziali della Regione Piemonte.

⁶ D.lgs. 502/92, Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e D.lgs. 517/93, Modificazioni al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Alla metà degli anni '90 la Regione Piemonte interviene per rilanciare la gestione con una nuova norma, la Legge regionale 13/1995⁷. Anche in questo caso la legge non introduce obblighi per i comuni, ma li stimola a promuovere la gestione dei servizi socio-assistenziali in ambiti territoriali di area vasta, da individuare da parte degli stessi comuni avendo come riferimento la geografia delle ex unità sanitarie locali. Negli anni successivi, la gestione associata riprende dunque il suo cammino, in particolare con l'istituzione dei primi consorzi di comuni.

Un sostegno alla gestione associata dei servizi emerge chiaramente dalla Legge quadro nazionale 328/2000⁸ le cui indicazioni sono recepite dalla Legge regionale 1/2004⁹. Questa norma indica nella gestione associata, ed in particolare in quella consortile, la forma idonea a garantire l'efficienza e l'efficacia degli interventi di competenza dei comuni. Allo stesso tempo lascia ampi margini agli enti locali nel definire il perimetro di aggregazione e le modalità organizzative da adottare.

La Tabella 1.1 illustra l'evoluzione del numero e del tipo di enti gestori attivi in Piemonte dal 2004, anno di approvazione della legge regionale, al 2023.

Come si può notare nell'arco di poco meno di vent'anni il numero complessivo degli enti gestori scende da 65 a 47, mentre rimane costante il numero di comuni che gestisce direttamente i servizi in forma non associata: si tratta di 3 comuni capoluoghi.

In merito alle forme di gestione associata, si consolida la formula dei consorzi di comuni: nel 2004 ci sono 41 consorzi su 65 enti gestori (pari a circa il 63%); nel 2022 su 47 enti gestori, 34 sono consorzi (pari a circa il 72% degli enti gestori); la riduzione del numero di enti gestori si è accompagnata ad una loro crescita dimensionale, frutto di alcuni accorpamenti. Altre formule di gestione associata che mantengono un rilievo, seppure calante nel corso del tempo, sono le Comunità montane, le Convenzioni e le Unioni tra comuni: complessivamente scendono da 18 nel 2004 a 9 nel 2023. La delega al Servizio sanitario nazionale è un'eccezione, scendendo da 3 casi ad 1.

Tabella 1.1 Gli enti gestori nelle funzioni socio-assistenziali in Piemonte

	2004	2023
<i>Consorzi di comuni</i>	41	34
<i>Comunità montane/Convenzioni comuni/Unioni comuni</i>	18	9
<i>Comuni</i>	3	3
<i>Aziende sanitarie</i>	3	1
<i>Totale Enti gestori</i>	65	47

⁷ Legge regionale 13 aprile 1995, n. 62. "Norme per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali".

⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328 Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

⁹ Legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1. "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento".

Per capire meglio i cambiamenti avvenuti nell'arco degli ultimi quindici anni è utile soffermarsi su tre passaggi chiave:

- la crisi dei consorzi e il suo superamento tra il 2010 e il 2012;
- l'introduzione nel 2016 di un nuovo livello intermedio tra i singoli enti gestori e la Regione, gli ambiti territoriali;
- la più recente ridefinizione della geografia degli ambiti.

Il momento di crisi dei consorzi si apre con l'approvazione della legge finanziaria nazionale per il 2010¹⁰ che tra le misure per contenere la spesa pubblica, dispone la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali. Seguono un paio di anni di grande incertezza e di mobilitazione da parte degli enti locali in difesa dei consorzi che sfocia nel 2012 in un altro provvedimento nazionale che salva dalla soppressione i consorzi di comuni dedicati ai servizi socio-assistenziali¹¹. Nello stesso anno la Regione Piemonte approva una nuova legge regionale, la Legge 11/2012¹² che rilancia la gestione associata sovra-comunale e promuove la crescita dimensionale degli enti gestori introducendo un limite demografico minimo di quarantamila abitanti per ciascun ente, salvo specifiche deroghe che possono essere concesse dalla Regione stessa su richiesta dei comuni.

L'identificazione da parte della Regione degli ambiti territoriali si rende necessaria, in quanto prevista dalla normativa nazionale, per l'attuazione di una misura universale di sostegno al reddito, il Sostegno per l'Inclusione Attiva, introdotta dalla legge di stabilità nazionale del 2015¹³ che si può a sua volta considerare precorritrice del Reddito di Cittadinanza introdotto successivamente. Nel 2016 con una decisione della Giunta regionale¹⁴ vengono dunque identificati 30 ambiti coincidenti con i distretti sanitari. Ciascun ambito comprende al suo interno uno o più enti gestori delle funzioni socioassistenziali: a fianco dunque dei territori in cui l'ambito e l'ente gestore coincidono ci sono ambiti territoriali pluri-ente, in cui cioè coesistono all'interno dello stesso ambito più enti gestori dotati di autonomia gestionale.

Anche al fine di sistematizzare e razionalizzare questo stato di fatto determinato dall'effetto congiunto di decisioni nazionali, regionali e locali la Giunta regionale promuove un disegno di legge di riordino complessivo della governance del welfare locale che prevede di accorpate gli enti gestori appartenenti ad uno stesso ambito territoriale con l'obiettivo di arrivare ad una piena coincidenza tra 30 distretti sanitari, 30 ambiti territoriali e 30 enti gestori delle funzioni socioassistenziali. Il disegno di legge tuttavia non viene approvato nel corso della legislatura che si conclude nel 2019 e quindi rimangono in vita un numero superiore di enti gestori rispetto ai 30 ambiti territoriali, con la presenza di ambiti pluri-ente.

¹⁰ Legge 23 dicembre 2009, n. 191. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010).

¹¹ Decreto legge 6 luglio 2012. Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135.

¹² Legge regionale 28 settembre 2012, n. 11. Disposizioni organiche in materia di enti locali.

¹³ Legge 28 dicembre 2015, n. 208. Legge di stabilità 2015.

¹⁴ Deliberazione della Giunta Regionale 9 maggio 2016, n. 29-3257. Legge 28 dicembre 2015, n. 208, comma 387. Misura di contrasto alle povertà SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva). Individuazione Ambiti Territoriali.

Come emerge dalla Tabella 1.2 nel 2020 lo scenario della governance del welfare locale piemontese è caratterizzato da 49 enti gestori e da 30 ambiti territoriali di cui 13 ambiti sono pluri-ente, cioè composti da più di un ente gestore.

Nei successivi tre anni si verifica una ulteriore ridefinizione di questa geografia. Gli enti gestori scendono da 49 a 47, mentre gli ambiti territoriali salgono da 30 a 40, riducendo il numero degli ambiti pluri-ente da 13 a 5.

Tabella 1.2 Ambiti ed enti gestori dei servizi socio-assistenziali in Piemonte

	2004	2020	2023
<i>Enti gestori</i>	65	49	47
<i>Ambiti</i>	-	30	40
<i>Ambiti pluri-ente</i>	-	13	5

1.2 GLI STUDI DI CASO

La ricerca ha assunto un'ampia accezione del concetto di governance intendendo, in questa sede, le differenti forme di condivisione e collaborazione che possono interessare due o più enti gestori dei servizi socioassistenziali. A titolo esemplificativo, possono essere modalità di condivisione e collaborazione tra più enti gestori, tra le altre:

- la condivisione di metodologie di intervento per determinati target o ambiti problematici;
- la condivisione di regole di intervento, per la selezione dei beneficiari piuttosto che per la erogazione di contributi e servizi e via dicendo;
- la condivisione di risorse, ad esempio per la progettazione, o per il monitoraggio o la rendicontazione, o ancora per la valutazione di interventi e progetti;
- la creazione di gruppi di lavoro, comitati inter-enti, équipe interdisciplinari per la definizione di metodologie comuni, lo scambio di esperienze, il confronto sulle modalità in uso per affrontare determinate questioni, etc. etc.;
- la creazione di comitati e gruppi di lavoro per la analisi congiunta dei bisogni di un territorio e la programmazione congiunta degli interventi.

Le domande che la ricerca ha inteso esplorare si possono formulare nei seguenti termini: quali forme di condivisione e di collaborazione si sono sviluppate negli ultimi anni tra gli enti gestori, all'interno degli ambiti territoriali, ed in che misura la strategia We.Ca.Re. ha influito sulla definizione e diffusione di tali forme di condivisione e collaborazione?

Per rispondere a queste domande l'attenzione è concentrata sugli ambiti pluri-ente, quelli cioè con più di un ente gestore. Al momento di avvio della ricerca, primo semestre 2022, gli ambiti pluri-ente erano complessivamente 10 (già in diminuzione rispetto ai 13 del 2020). Gli enti gestori appartenenti a questi 10 ambiti avevano a loro volta partecipato ad 8 diversi progetti We.Ca.Re. Si

è quindi scelto di realizzare 8 studi di caso, selezionando un unico ambito territoriale, quello di dimensioni maggiori, per quei progetti We.Ca.Re. che avessero aggregato più ambiti.

La Tabella 1.3 identifica gli 8 studi di caso così selezionati che nel primo semestre del 2022 corrispondevano a 8 ambiti territoriali e 21 enti gestori.

Tabella 1.3 Gli studi di caso

Ambito territoriale (primo semestre 2022)	Enti gestori (primo semestre 2022)	Progetti We.Ca.Re.
1	CISSACA Alessandria ASL AL Valenza	Hanno preso parte al progetto "Quadrante AL&AT" con capofila il CISSACA. Al progetto hanno partecipato anche altri 8 enti gestori distribuiti su 4 ambiti diversi
6	IRIS Biella CISSABO Cossato	Hanno dato vita al progetto "We.com" con capofila IRIS Biella
9	CSSM Mondovì Unione Montana Ceva	Hanno dato vita al progetto "Silver care" con capofila CSSM Mondovì
12	CISS Borgomanero Comuni Convenzionati Arona CISAS Castelletto Ticino	Hanno dato vita al progetto "Deperimetrazione dei servizi di contatto con la vulnerabilità come sfida di innovazione" con capofila CISS Borgomanero
20	CISS Pinerolo Unione Chisone Germanasca	Hanno dato vita al progetto "Se io sono, tu sei e noi siamo. Accompagnamento educativo delle relazioni per contrastare le conflittualità e rafforzare la coesione sociale" con capofila CISS Pinerolo
24	CISS 38 Cuornè INRETE Ivrea CISSAC Caluso	Hanno preso parte al progetto "C.I.S.T.A.I. – Coprogettiamo insieme Sistema Territoriali di Attività Integrate" con capofila il CISS 38. Al progetto hanno partecipato anche altri 4 enti gestori distribuiti su 3 ambiti diversi
29	CSSV Verbania CISS Cusio Omegna CISS Ossola Domodossola	Hanno dato vita al progetto "We.Ca.Re VCO – La comunità con le persone anziane" con capofila CSSV Verbania
30	Comuni Conv. Vercelli CISAS Santhià CASA Gattinara Unione Valsesia Varallo	Hanno dato vita al progetto "WeLfare Community Meet – WE.L.CO.ME" con capofila Comuni Conv. Vercelli

Ciascun caso è stato studiato attraverso interviste in profondità rivolte ai responsabili degli enti gestori e/o a loro collaboratori delegati. Le interviste sono state realizzate tra giugno 2022 e

febbraio 2023, coinvolgendo complessivamente 24 testimoni privilegiati¹⁵. In questo lasso di tempo sono avvenuti alcuni altri cambiamenti nella geografia degli ambiti territoriali: la Tabella 1.3 propone un quadro sinottico degli ambiti e degli enti gestori all'inizio dell'indagine nel 2022 e alla sua conclusione nel 2023.

Tabella 1.3 Ambiti territoriali ed enti gestori tra il 2022 e il 2023

2022		2023	
Ambito territoriale	Enti gestori	Ambito Territoriale	Enti Gestori
1	Cissaca Alessandria ASL Alessandria-Valenza	1	Cissaca Alessandria
6	IRIS Biella CISSABO Cossato	6	IRIS Biella
		35	CISSABO Cossato
9	CSSM Mondovì Unione Montana Ceva	9	CSSM Mondovì Unione Montana Ceva
		12	CISS Borgomanero Comuni Convenzionati Arona CISAS Castelletto Ticino
20	CISS Pinerolo Unione Chisone Germanasca	20	CISS Pinerolo Unione Chisone Germanasca
		24	CISS 38 Cuornè CISSAC Caluso IN.RE.TE. Ivrea
24	CISS 38 Cuornè CISSAC Caluso IN.RE.TE. Ivrea	24	CISS 38 Cuornè
		38	CISSAC Caluso
29	CSSV Verbania CISS Cusio Omegna CISS Ossola Domodossola	29	CSSV Verbania CISS Cusio Omegna CISS Ossola Domodossola
		30	Comuni convenzionati Vercelli CISAS Santhià CASA Gattinara Unione Valsesia Varallo
30	Comuni convenzionati Vercelli CISAS Santhià CASA Gattinara Unione Valsesia Varallo	30	Comuni Convenzionati Vercelli
		40	CISAS Santhià CASA Gattinara Unione Valsesia
5 (*)	Comune di Asti COGESA Asti CISA Asti Sud Nizza Monferrato	5	Comune di Asti
		33	COGESA Asti
		34	CISA Asti Sud Nizza Monferrato
22 (*)	CISA Gassino Torinese CISS Chivasso	22	CISA Gassino Torinese
		37	CISS Chivasso

(*) Ambiti non oggetto della ricerca

¹⁵ Ringraziamo per la disponibilità tutte le persone intervistate.

Come visto, all'avvio dell'indagine nel 2022 gli ambiti pluri-ente erano 10 e 8 di questi ambiti comprendenti 21 enti gestori sono i casi scelti per lo studio. Alla conclusione dell'indagine nel 2023 in questi stessi territori oggetto di approfondimento il numero di ambiti è salito da 8 a 13, mentre il numero di enti gestori è sceso da 21 a 20.

CAPITOLO 2

I CASI

Questo capitolo è dedicato ad illustrare sinteticamente gli 8 casi oggetto di studio. A ciascuno di essi è dedicato un paragrafo che ripercorre sinteticamente i principali contenuti e i risultati del progetto We.Ca.Re a cui hanno preso parte, per poi volgere l'attenzione alle governance e alle sue dinamiche.

Il capitolo successivo è dedicato all'analisi comparata dei casi al fine di rispondere alle domande di ricerca.

2.1 ALESSANDRIA/VALENZA

All'attuale Ambito territoriale 1, durante l'attuazione del progetto "Quadrante AL&AT" afferivano due enti gestori dei servizi socioassistenziali, il Consorzio Servizi Sociali Alessandria (C.I.S.S.A.C.A.) e, a seguito di delega da parte dei Comuni, l'ASL AL Valenza. Il progetto aveva come capofila il C.I.S.S.A.C.A., con il coinvolgimento di 10 enti gestori afferenti a 5 ambiti territoriali, un vasto territorio che corrisponde complessivamente all'area del quadrante sud del Piemonte (da cui il nome "Quadrante AL&AT"). Nel raggruppare più enti gestori di diversi ambiti territoriali è il progetto del programma We.Ca.Re. più grande per estensione territoriale.

Il progetto era prevalentemente orientato a rafforzare la governance dei servizi e delle politiche sociali, a partire dall'intenzione di sperimentare forme di collaborazione e condivisione delle informazioni relative ai diritti/bisogni e ai servizi disponibili a livello territoriale.

Si prevedeva, in primo luogo, di creare un gruppo di lavoro – con una sede fisica dedicata – costituito dagli operatori degli enti gestori partner del progetto. Questo gruppo di lavoro avrebbe dovuto costituire una vera e propria centrale di progettazione utile allo sviluppo del sistema di welfare locale.

La seconda attività consisteva nella creazione di un portale per raccogliere le informazioni relative alla rete del welfare territoriale nel quale integrare le informazioni relative agli utenti e ai loro percorsi così da poterli monitorare e verificare le eventuali sovrapposizioni/duplicazioni nell'erogazione dei servizi. La realizzazione di questo sistema informativo è stata inizialmente pensata come un elemento di integrazione con altri finanziamenti regionali a favore del Terzo Settore; nel percorso di individuazione dell'azienda che avrebbe dovuto sviluppare concretamente la piattaforma non è però stato raggiunto l'accordo tra i vari partner su quale

dovesse essere la primaria funzione della piattaforma e questo ha determinato il rischio che l'attività rimanesse di fatto incompiuta.

Il progetto prevedeva anche l'erogazione di servizi a favore delle famiglie in condizioni di vulnerabilità e a rischio di povertà.

Il primo tra questi servizi riguardava l'inclusione socio-lavorativa, con l'ambizione di redigere un documento per lo sviluppo del welfare territoriale e definire degli strumenti di lavoro tendenzialmente uniformi a livello territoriale. Al tema dell'inclusione lavorativa si sommava poi un insieme di attività per il sostegno della famiglia e alla genitorialità. In particolare l'idea era di realizzare affidi di supporto con l'affiancamento di un educatore utile al tutoraggio, laboratori territoriali sulle competenze genitoriali ed educative, analisi delle competenze delle famiglie accoglienti anche con la valorizzazione dei rapporti *peer to peer*. L'ultimo asse di intervento riguardava le politiche abitative, ambito di *policy* che probabilmente più dei precedenti si caratterizza per l'eterogeneità territoriale, rintracciabile nella diversa presenza delle Agenzie sociali per la locazione e nella differente disponibilità e grado di impiego del patrimonio immobiliare pubblico.

Il primo aspetto che è opportuno considerare con riferimento all'attuazione del progetto riguarda il periodo di gestione durante l'emergenza sanitaria intercorsa a partire dal 2020. In questa fase ad Alessandria, prendendo spunto dalla piattaforma "Covid19italia.help", un gruppo di organizzazioni e cittadini, con il coordinamento di Lab121¹⁶, ha deciso di raccogliere ed aggregare in un'unica piattaforma le informazioni, le iniziative di solidarietà e di mutuo aiuto e i servizi messi in campo nel territorio per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

A partire da questa iniziativa, la partnership del progetto è stata quindi estesa nel tentativo di realizzare il catalogo summenzionato, e – nel momento in cui sono state realizzate le interviste – sembra poter far leva su un tessuto di relazioni con buone possibilità di proseguire nel tempo.

Pur a fronte di questi cambiamenti positivi nella governance del progetto, e che potranno riverberarsi anche nel futuro in possibili collaborazioni, bisogna considerare anche alcuni "fallimenti" – così sono stati definiti nel corso delle interviste – del progetto.

Il primo ha riguardato il portale, che avrebbe dovuto permettere ai cittadini un accesso unitario a livello territoriale. Anche per ragioni di carattere economico non si è verificata una convergenza tra i diversi enti gestori nel voler sostenere questo strumento anche dopo la conclusione del progetto We.Ca.Re.

Il secondo ha riguardato l'azione nell'ambito delle politiche abitative: l'emergenza sanitaria e le conseguenti limitazioni che sono state progressivamente messe in campo hanno in parte frenato la piena e libera attuazione di ciò che era previsto. Lo svolgimento di alcune attività nella formula "a distanza" hanno certamente compensato alcune limitazioni e permesso di realizzare le previste

¹⁶ <https://www.lab121.org>

interviste agli *stakeholder* ma non si è comunque giunti ad un accordo tra i comuni, i sindacati, gli enti del Terzo Settore e l'Atc (Agenzia territoriale per la casa), utile a ridefinire l'assetto delle politiche abitative.

A livello territoriale più ampio, inoltre, "quello che è fallito è l'idea del grande ambito, del quadrante sud" (Int. 1). L'iniziale ambizione del progetto era di aggregare – con capofila l'ente gestore C.I.S.S.A.C.A. – gli ambiti territoriali di due province (Alessandria ed Asti) con lo scopo, tra gli altri, di uniformare il più possibile le modalità di lavoro ed intervento. La diversità tra gli enti gestori dei servizi e l'ampia estensione territoriale sono i principali fattori che, alla conclusione del finanziamento del programma We.Ca.Re. non hanno favorito una piena convergenza tra gli enti gestori. Ciò è però avvenuto all'interno dell'Ambito 1 dove all'inizio del progetto operavano due enti gestori: il C.I.S.S.A.C.A. e l'ASL AL Valenza; recentemente i comuni che avevano delegato per le funzioni socioassistenziali l'azienda sanitaria hanno deciso di aderire al Consorzio di Alessandria.

Pur a fronte delle criticità richiamate il progetto We.Ca.Re. sembra comunque lasciare in eredità alcuni elementi che, già oggi – a detta degli intervistati – possono risultare utili a promuovere lo sviluppo del welfare locale: "una facilità di legami, una maggiore fiducia e anche degli strumenti amministrativi" (Int. 1) che sono stati sviluppati attraverso la collaborazione dei diversi attori coinvolti. Sul versante dei servizi, inoltre l'intervento di sostegno alla funzione genitoriale attraverso l'affiancamento familiare si è esteso e viene ora messo in campo da tutti gli enti gestori che attingono a proprie risorse o attraverso la partecipazione a bandi di finanziamento (Es. Fondazioni d'origine bancaria).

Principale e diretto lascito dell'esperienza di We.Ca.Re. è la cosiddetta "centrale di progettazione", strumento organizzativo utile alla gestione del progetto e, in futuro, allo sviluppo del sistema di welfare locale. Sebbene questo gruppo di lavoro dedicato ad individuare opportunità di finanziamento e formulare progetti di intervento abbia incontrato qualche ostacolo in alcune fasi dell'attuazione del progetto di We.Ca.Re., rappresenta oggi un punto di riferimento per favorire la collaborazione tra i diversi enti gestori. La pregressa esperienza di We.Ca.Re. – tanto la prassi di condividere le modalità di intervento quanto alcune relazioni informali che si sono progressivamente consolidate – sta permettendo di realizzare degli accordi di partenariato (in ambito PNRR) e formulare dei progetti nell'ambito dell'erogazione dei servizi territoriali con i diversi enti gestori che si alternano tra di loro nel ruolo di capofila.

2.2 BIELLA/COSSATO

Il progetto We.Ca.Re. nasceva in continuità con alcune precedenti esperienze nell'ambito delle politiche e degli interventi per minori attuate nel territorio grazie a diversi finanziamenti che si sono susseguiti nel tempo.

Il progetto si proponeva di sviluppare i servizi a favore delle famiglie con minori e/o giovani adulti in condizioni di vulnerabilità, povertà educativa, relazionale ed economica, apportando miglioramenti al sistema della governance territoriale e dei servizi. L'obiettivo generale era

incrementare l'autonomia delle famiglie nell'assolvere il proprio ruolo educativo e di cura e si articolava in quattro linee di azione:

- la prima era dedicata alla governance distrettuale e alla costruzione dell'infrastruttura organizzativa e informatica. Uno degli obiettivi era di incrementare il numero di attori che prendono parte al tavolo dedicato alla famiglia e ai minori costituito con il Piano di zona. Con lo scopo di rafforzare le relazioni tra gli attori ci si è proposti di costituire una rete di punti di accesso ai servizi denominati "Punti.com", identificando per ogni punto un "referente di prossimità", dedicati a offrire informazioni e a svolgere attività di sensibilizzazione per operatori e volontari sulle pari opportunità e la conciliazione; il rafforzamento della governance territoriale era perseguito anche tramite la costruzione di un database dell'offerta esistente dei servizi denominato "Carrello dei servizi", da diffondere presso i Punti.com, e utile anche ad ampliare le funzionalità della cartella informatica già a disposizione dei servizi sociali attraverso una sezione rivolta al privato sociale;
- la seconda linea di azione si proponeva di adottare nuovi modelli di lavoro in rete nei servizi soprattutto attraverso dei percorsi formativi finalizzati a integrare le metodologie di intervento e a costruire una comunità di pratica;
- il terzo asse di intervento aveva come obiettivo l'adozione di nuovi modelli di lavoro in rete con la comunità incentrati sull'autosostegno relazionale e materiale. Si intendeva potenziare la capacità di intervento di circa 100 volontari attraverso momenti formativi presso i Punti.com, sostenere un network di associazioni già presenti sul territorio denominato "il motore del gruppo", valorizzare la partecipazione dei volontari nella programmazione e nella progettazione dei servizi a favore della genitorialità, costruire una App per agevolare l'incontro domanda/offerta di beni e servizi di carattere materiale e reperire donatori e volontari;
- la quarta linea di azione concerneva la sperimentazione con famiglie vulnerabili, all'interno della quale si prevedeva di erogare azioni di sostegno alla genitorialità applicando il modello di intervento messo a punto dai soggetti partner, gestire una comunità virtuale per l'incontro tra domanda e offerta di beni e servizi, erogare un servizio di orientamento psico-educativo presso i Centri famiglia e i Punti.com, offrire consulenze relative al tema della conciliazione e delle responsabilità familiari e un servizio di mediazione con i datori di lavoro.

Al momento dell'avvio di We.Ca.Re. l'ambito territoriale (n. 6) di Biella-Cossato era gestito congiuntamente dai due enti gestori dei servizi socio-assistenziali storicamente operanti nel territorio: il consorzio I.R.I.S. – che include anche Biella, capoluogo di provincia – e il consorzio Cissabo.

Di lungo corso è anche la collaborazione tra i due enti che, in questo come in altri territori, si è avviata durante la stagione dei Piani di zona e in particolare dal 2009 quando, sotto il coordinamento della Provincia, fu redatto un piano unitario. Nel corso del tempo i due enti gestori

hanno continuato – non senza discontinuità – a elaborare alcune strategie di intervento in forma unitaria, almeno in alcuni ambiti di policy, alternandosi, ora l'uno ora l'altro, come capofila quando fosse necessario individuarlo.

In questo percorso un ruolo cruciale hanno svolto le misure a carattere nazionale, prima il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e poi, più recentemente, il Reddito di cittadinanza, misure che hanno richiesto di individuare un capofila per la gestione delle risorse e degli interventi. L'individuazione del capofila ha implicato che il Ministero – così è stato riferito nel corso delle interviste – agisse come se l'intero ambito territoriale fosse gestito da un unico ente gestore mentre invece, sul piano concreto, la presenza di più enti ha determinato criticità di diversa natura, con particolare riferimento alle responsabilità nella gestione delle misure e delle risorse.

Il coordinamento degli interventi è stato inizialmente promosso nell'ambito dei Piani di zona e si è poi progressivamente affievolita nel corso del tempo; il programma We.Ca.Re. – che pure a detta degli intervistati ha agito come fattore di rivitalizzazione – è giunto a ridosso di una fase storica in cui le relazioni istituzionali nell'ambito territoriale e gli orientamenti in merito erano relativamente poco chiari e instabili. Anziché convergere a favore di un unico ente gestore a livello territoriale, a partire dal 2022, l'ambito è stato diviso in due, ciascuno associato ad un solo ente gestore.

Questa configurazione istituzionale si accompagna in ogni caso a diversi elementi di integrazione, sul versante operativo nella gestione degli interventi e dei servizi, frutto delle collaborazioni che, come anticipato, hanno preso le mosse con l'esperienza dei Piani di zona e hanno poi trovato delle opportunità con il programma We.Ca.Re.: ad esempio, un particolare impegno è stato dedicato a rendere omogenee la modalità di intervento a favore dei minori e per estendere il più possibile a livello territoriale l'approccio basato sul sostegno alle famiglie a livello domiciliare.

Paradossalmente, come è stato riferito nel corso delle interviste, il programma We.Ca.Re. è stato promosso “in un momento in cui la prospettiva della fusione [tra gli enti gestori] viene messa da parte, ma dall'altra parte avvia una serie di processi...” (Int. 3) orientati ad armonizzare il più possibile le modalità di lavoro e di intervento così da rendere possibile un'offerta di servizi tendente all'uniformità a livello territoriale. Ciò avviene, in particolare, in specifici ambiti di policy che riguardano le famiglie vulnerabili, i minori, in generale l'area della povertà e della disabilità.

Probabilmente è anche per effetto della pandemia da Covid-19, che ha richiesto forme inedite di impegno collettivo, che alcune esperienze di collaborazione e coordinamento sono proseguite con la conclusione del programma We.Ca.Re. e oltre il termine dell'emergenza sanitaria.

Benchè nei mesi successivi all'intervista siano stati definiti due distinti ambiti – l'Ambito 6, con il Consorzio IRIS di Biella, e l'Ambito 35 con il consorzio Cissabo di Cossato – è plausibile ipotizzare, da un lato, che saranno perseguite le pratiche tendenti all'uniformità nell'erogazione dei servizi e, dall'altro, che sul versante amministrativo questa soluzione non sarà passibile di ulteriori rimodulazioni nel breve e medio periodo.

2.3 CUNEO SUD EST

Il progetto “Silver Care” è stato attuato nell'ambito territoriale 9 – Cuneo Sud Est – nel quale operano due enti gestori, il Consorzio per i Servizi Socio-Assistenziali del Monregalese con sede a Mondovì e l'Unione Montana delle valli Mongia, Cevetta, Langa Cebana e alta Valle Bormida con sede a Ceva.

Il territorio è composto in larga parte da comuni (complessivamente 62) di piccole dimensioni con un'età media avanzata. In ragione di ciò si è scelto concentrare le azioni su tre principali obiettivi: favorire l'integrazione dei servizi tra gli enti gestori attraverso nuove modalità di collaborazione; migliorare l'accessibilità ai servizi da parte dei cittadini con particolare riguardo alle persone anziane; potenziare l'offerta dei servizi a sostegno delle persone anziane e delle loro famiglie.

Il progetto è stato attuato con il concorso del personale di entrambi gli enti gestori, dell'ASL e di altri partner del progetto. Un primo gruppo di lavoro ha operato per facilitare l'accesso ai servizi socio sanitari da parte dei residenti anziani del territorio e delle relative famiglie. L'attenzione è stata in particolare dedicata ai punti di accesso socio sanitari già attivi sul territorio ma gestiti separatamente dai due enti gestori. La contiguità tra i due territori e la presenza di due ospedali diversi (uno su ogni territorio) ha generato nel tempo l'esigenza di poter accedere ai servizi socio sanitari indipendentemente dal luogo di residenza. Sono quindi state riformulate le procedure di accesso presso gli sportelli. Il secondo gruppo di lavoro si è occupato del sostegno alla domiciliarità, attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini. Per questa attività sono stati selezionati alcuni piccoli comuni caratterizzati da una elevata età media, con l'idea di creare momenti aggregativi per coinvolgere le persone, conoscere i bisogni e far conoscere ai residenti l'offerta dei servizi territoriali.

La particolarità di questo ambito territoriale risiede nella relativa ampiezza che si accompagna, in termini comparati con altri ambiti, ad una popolazione relativamente esigua e – come ci è stato riferito nel corso delle interviste – ad una discreta conflittualità tra i comuni: il progetto promosso da We.Ca.Re. è stato infatti formulato in una fase storica nella quale alcuni comuni, lasciando l'unione montana per associarsi con altri, stavano ridisegnando l'assetto istituzionale; nel contempo, sul versante più operativo, quello degli amministratori e degli operatori degli enti gestori, “c'è una grande consapevolezza della necessità di viverci come ambito condiviso, sappiamo di essere un ambito piccolo...noi e Ceva insieme siamo la metà del Monviso¹⁷, se ci mettiamo ancora a dividerci...” (Int. 4).

Pur a fronte delle criticità di partenza da parte di alcuni Comuni nell'associarsi, il progetto Silver Care sembra lasciare in eredità soprattutto il rafforzamento della collaborazione tra gli enti gestori dei servizi. Un piccolo segnale emblematico di ciò è derivato dall'impegno nell'ambito dell'assistenza agli anziani con il concorso dell'unione montana, una cooperativa sociale e un'associazione che, nel corso dell'attuazione del progetto, insieme ad alcuni piccoli Comuni, hanno fondato una associazione (“La Roa de riccio”, La strada del riccio) che opera nello stesso ambito di policy e con il coinvolgimento di volontari. Questa piccola associazione, con il supporto

¹⁷ Il riferimento è al Consorzio Monviso Solidale che opera nell'Ambito 8 Cuneo Nord Ovest & Nord Est.

organizzativo e in parte finanziario degli enti gestori, si cimenta nell'elaborazione di proposte progettuali utili ad accedere a finanziamenti e sembra essere in una certa misura un luogo di mediazione delle conflittualità che persistono tra i comuni che vi hanno aderito.

Come anticipato, non manca la consapevolezza della necessità di intessere e consolidare rapporti di collaborazione. A tal proposito è stato istituito un coordinamento provinciale degli enti gestori a cui partecipano i Direttori che, al di là delle asimmetrie che pure esistono tra gli enti con riferimento ad alcuni aspetti (es. capacità amministrative e progettuali), ha lo scopo di favorire l'elaborazione di progetti unitari a livello territoriale; esempi in tal senso sono il confronto relativo al programma ALCOTRA (Alpi Latine Cooperazione TRAnsfrontaliera), la partecipazione ai progetti Fami (Fondo asilo migrazione e integrazione) e la gestione del Reddito di cittadinanza.

In questo come in altri contesti territoriali le prime embrionali esperienze di collaborazione tra gli enti gestori risalgono alla gestione del SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) ed emerge un orientamento ad estendere le opportunità di collaborazione anche con altri ambiti territoriali ed enti gestori dei servizi socio-assistenziali: il primo riferimento è un progetto ALCOTRA gestito insieme agli ambiti territoriali Cuneo Sud Ovest ed Cuneo Nord Ovest & Nord Est.

2.4 AREA NORD NOVARESE

Il progetto è stato attuato nell'ex ambito territoriale dell'area nord novarese cui, fino al 2022, afferivano tre enti gestori dei servizi socio-assistenziali: il C.I.S.S. (Consorzio Intercomunale per la Gestione dei servizi socio assistenziali) di Borgomanero, il C.I.S.AS. (Consorzio Intercomunale Servizi Assistenziali) di Castelletto Ticinese e la gestione associata del Comune di Arona.

Il progetto è stato formulato con lo scopo di ridisegnare l'assetto dei servizi sociali dell'Ambito dell'Area nord novarese attraverso l'istituzione di "poli territoriali", frutto dell'aggregazione di più comuni territorialmente limitrofi. Il polo territoriale è rappresentato da una équipe multiprofessionale composta da assistenti sociali, educatori e operatori socio-sanitari, integrata da volontari, che, lavorando insieme, dovrebbe favorire la lettura più armonica della condizione di bisogno e quindi delle risposte necessarie.

In secondo luogo il progetto aveva lo scopo di riformulare l'assetto organizzativo dei servizi – il servizio inserimenti lavorativi, il centro per le famiglie e lo sportello immigrati/migranti – secondo il criterio guida della "deperimetrazione", ovvero la riproposizione degli interventi sociali e socio-educativi fuori dai perimetri istituzionali dell'ente pubblico, attraverso la valorizzazione della rete degli attori locali.

Sotto il profilo dei risultati ottenuti alla conclusione del programma We.Ca.Re., essi appaiono significativi soprattutto con riferimento all'azione relativa ai centri famiglia, dove con maggiore facilità, in virtù di una preesistente consuetudine di collaborazione, è stato possibile interagire agevolmente nella formula "a distanza" messa in campo durante il periodo più intenso di emergenza sanitaria. Nel contempo, sempre per effetto della pandemia, l'asse di intervento

relativo ai migranti non ha praticamente avuto avvio, mentre la linea di azione sul lavoro si è sviluppata con grande difficoltà.

Con riferimento alla governance, nel corso degli anni, e in particolare tra il 2013 e il 2018, i tre enti gestori hanno esplicitamente perseguito l'idea di procedere ad una unificazione amministrativa anche se con differenti gradi di convinzione e con una "condizione di ordine e di stabilità nella (...) realtà dell'ambito territoriale (...) solo apparente" (Int. 7). Sul finire del 2018 è stato completato uno studio di fattibilità dedicato a definire se e quali fossero le soluzioni percorribili per strutturare un unico ente responsabile della gestione dei servizi socioassistenziali dell'ambito territoriale. È in questa fase che i tre enti hanno concordato di gestire insieme, in modo unitario a livello territoriale, gli appalti per l'affidamento dei servizi. Questo elemento ha rappresentato un fattore di convergenza e avvicinamento tra gli enti che però non hanno poi confermato l'intenzione di associarsi.

Anche per effetto del venir meno dell'impulso da parte della Regione ai processi di unificazione tra enti gestori – impulso rintracciabile anche nell'impianto complessivo del programma We.Ca.Re. – l'ipotesi di associarsi è quindi definitivamente svanita e hanno preso consistenza le dinamiche divergenti. Il C.I.S.A.S. che da tempo aveva una consolidata collaborazione con il Comune di Arona (e Comuni associati) – condividendo per un periodo anche la figura del Direttore – ha poi optato per costituirsi come ambito autonomo quando la Regione ha offerto questa possibilità, mentre il Comune di Arona e quello di Borgomanero sono rimasti all'interno di un unico ambito gestore pluri-ente.

Un importante e recente elemento che non ha incentivato la convergenza tra gli enti gestori è rintracciabile nei meccanismi di valutazione dei progetti finanziati dal PNRR che prevedono un punteggio maggiore nel caso in cui un progetto sia promosso da un partenariato composto da più ambiti territoriali: questo aspetto non incentiva i diversi enti gestori ad associarsi tra loro ma, al contrario, a separarsi e a cercare di istituire ambiti territoriali distinti per massimizzare poi le risorse candidandosi a progetti per i quali sono previste premialità per l'istituzione di partenariati tra ambiti.

In merito a We.Ca.Re. il quadro complessivamente delineato da parte degli intervistati presenta luci e ombre, con giudizi non univoci.

Sono stati sottolineati alcuni elementi che il programma We.Ca.Re. avrebbe favorito o potenziato, come la tendenza a rendere più omogenea l'offerta di servizi a livello territoriale, o che rappresentano un'eredità utile allo sviluppo dei servizi a livello territoriale: si tratta, in questo caso, di una struttura dedicata alla progettazione degli interventi nel Consorzio CISS di Borgomanero e che rappresenta un punto di riferimento e di raccordo organizzativo con gli altri enti gestori in vista di nuovi progetti e per la partecipazione a bandi per l'accesso a specifici finanziamenti.

In contrasto c'è chi invece ha sottolineato gli elementi di mancata uniformità. Secondo quanto riferito l'appalto unico sarebbe un fattore di uniformità solo apparente; esso si concretizzerebbe, infatti, nel concorso da parte di una ATS (Associazione Temporanea di Scopo) in rappresentanza di tre distinte cooperative sociali che però hanno differenti modelli organizzativi e che quindi, al di là

di alcuni vantaggi (es. mobilità del personale), non determinano una reale uniformità nell'erogazione dei servizi.

L'ambito territoriale, con la suddivisione in due, ha ora trovato un suo nuovo equilibrio, per quanto permanga una asimmetria evidente in termini di dimensioni e capacità organizzativa tra il Consorzio di Borgomanero e la gestione associata di Arona. Questo elemento potrebbe sia generare nuove tensioni, sia favorire un ulteriore avvicinamento tra i due enti.

2.5 PINEROLESE

Il progetto We.Ca.Re. è stato attuato nell'ambito territoriale del pinerolese all'interno del quale operano due enti gestori dei servizi socioassistenziali.

Il progetto aveva lo scopo di migliorare la capacità di rispondere alla crescente conflittualità all'interno delle famiglie con minori che vivono in situazioni di fragilità attraverso azioni di empowerment della persona, di sviluppo di comunità e innovazione della governance.

Il progetto è stato declinato in tre diverse attività. La prima è stata dedicata alla costituzione di un tavolo di coordinamento utile a rilevare l'emergere di situazioni di conflitto e alla realizzazione di uno studio di fattibilità per verificare l'integrazione di diverse banche dati. Il secondo ambito di attività si è legato allo sviluppo di comunità e delle competenze sociali con l'uso della *Peer Education* – in ambito scolastico, aziendale e di quartiere – per identificare persone in grado di operare come mediatori dei conflitti. In particolare sono stati previsti dei percorsi formativi nelle scuole, di welfare aziendale e formativi presso le aziende, dedicati alla creazione di mediatori di comunità e finalizzati a sperimentare un nuovo approccio per il sostegno delle coppie. Infine, le attività di supporto alla governance sono consistite nell'affiancamento degli operatori da parte di consulenti per sviluppare le capacità di lettura del territorio e di analisi delle reti di supporto;

Il progetto We.Ca.Re. attuato in questo ambito territoriale ha goduto di consolidate e diffuse pratiche di collaborazione tra i due enti gestori dei servizi socio-assistenziali e – stando a quanto riferito dai soggetti attuatori – lascia in eredità il rafforzamento di questi legami e una loro estensione ad altri attori, privati e del privato sociale.

La collaborazione tra i due enti gestori, e l'integrazione tra i relativi servizi, è rintracciabile nell'ambito della gestione dei casi di minori in affidamento e può essere fatta risalire ad almeno un decennio fa. Questa collaborazione è stata probabilmente favorita dal fatto che uno dei due enti gestori insiste su una popolazione di gran lunga inferiore all'altro e quindi ha probabilmente prediletto una gestione congiunta in questo settore di policy che coinvolge relativamente pochi casi. A partire da questo ambito di intervento, la collaborazione si è progressivamente estesa nel corso del tempo e We.Ca.Re., che sembra aver favorito l'ulteriore sviluppo di un lessico comune degli operatori dei servizi, è una tra le esperienze locali di collaborazione. Esempio emblematico della consolidata collaborazione è l'aggregazione tra loro di più progetti riconducibili alla Strategia

We.Ca.Re.¹⁸ che ha implicato lo stabilirsi di interazioni e collaborazioni con enti ed organizzazioni non necessariamente già attive nell'ambito dei servizi sociali o alla persona in genere. Questa collaborazione sviluppata nel corso dell'attuazione di We.Ca.Re, è stata sancita poi nella sottoscrizione di un protocollo di intesa finalizzato alla costituzione di un "tavolo di lavoro" prettamente dedicato alla progettazione territoriale.

Si tratta di una evoluzione della governance nel solco delle pratiche collaborative preesistenti e con un orientamento all'estensione delle relazioni; a tal proposito si può segnalare l'iniziativa "Ripartiamo insieme" che, promossa dal Consorzio Pinerolo Energia, con le Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL, UIL è nata con l'obiettivo di fronteggiare le problematiche derivanti dell'emergenza sanitaria ed ha visto l'istituzione di diversi gruppi di lavoro di cui uno, con la partecipazione anche degli enti gestori dei servizi, dedicato al sociale.

Siamo inoltre in presenza in questo caso di un sistema di relazioni e di una situazione che dal punto di vista istituzionale potrebbe favorire un'ulteriore integrazione anche organizzativa tra gli enti gestori dei servizi.

2.6 CUORGNÈ/CALUSO/IVREA

Nel territorio dell'ASL TO 4 che corrispondeva a 4 ambiti territoriali distinti, è stato attuato un unico progetto We.Ca.Re; l'ambito 24 era uno dei quattro ambiti ed era composto da tre enti gestori: il C.I.S.S. 38 di Cuorgnè, il C.I.S.S.A.C di Caluso e il Consorzio IN.RE.TE. di Ivrea.

Il progetto si poneva l'obiettivo di rafforzare il sistema di welfare a favore dei nuclei familiari e dei singoli che si trovano in situazioni di fragilità. Per favorire il raggiungimento di questo risultato attraverso il progetto si intendeva favorire la cooperazione tra i diversi soggetti che operano nel territorio, aumentare la capacità delle organizzazioni di progettare insieme i servizi e gli strumenti di welfare e tendere all'armonizzazione delle pratiche e dei requisiti di accesso ai servizi. In ragione della considerevole estensione territoriale, nonché della numerosità dei partner coinvolti, il progetto si è caratterizzato per complessità organizzativa e per una certa eterogeneità territoriale nel grado di attuazione delle diverse linee di attività che lo costituiscono.

Concentrando l'attenzione sull'Ambito 24 si possono identificare alcuni momenti fondamentali.

Già prima della sua costituzione, nel 2016, i tre enti gestori partecipavano insieme da tempo a bandi per accedere alle risorse di fonte europea. Sempre intorno al 2016 era stata formulata l'ipotesi di un accorpamento tra di essi e la costituzione di un unico ente gestore. I principali promotori di questa ipotesi erano i tecnici e i responsabili dei servizi dei diversi enti, favorevoli alla creazione di due direzioni (una amministrativa e una dedicata agli interventi sociali), per ridurre i costi amministrativi, ad esempio attraverso un unico ufficio dedicato alle gare per gli appalti. Questo processo tuttavia non ha avuto un concreto sviluppo e dal 2023 l'Ambito 24 è stato diviso in tre ambiti distinti cui afferiscono altrettanti enti gestori dei servizi socioassistenziali: il Consorzio

¹⁸ Ci si riferisce misure della Strategia We.Ca.Re finanziate tramite risorse del FESR o FSE e, in particolare, quelle nell'ambito della progettazione e attivazione di interventi di welfare aziendale.

Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali (C.I.S.S. 38) con sede a Cuornè opera nell'attuale Ambito 24, il Consorzio Intercomunale Servizi Socio-Assistenziali di Caluso (C.I.S.S.A.C Caluso) interviene nell'ambito 38 di recente costituzione e il Consorzio Servizi Sociali Interventi e Relazioni Territoriali (IN.RE.TE.) di Ivrea nell'ambito 39, anch'esso di recente costituzione. Al Distretto sanitario di Ivrea fanno riferimento gli ambiti 38 e 39 mentre l'attuale ambito 24 coincide con il Distretto sanitario di Cuornè.

Secondo gli interlocutori intervistati l'attuale assetto non implica problematiche per la gestione dei finanziamenti che giungono direttamente all'ente gestore dei servizi socioassistenziali, come ad esempio quelli del Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS) o del Fondo nazionale per la non autosufficienza (FNA).

Differente è però il caso della gestione delle risorse a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) la cui assegnazione avviene direttamente all'Ambito 24. Questo ha reso necessario che i tre enti gestori stipulassero una convenzione indicando un capofila, scelta che sembra non essere stata immediatamente compresa dagli interlocutori del Ministero che tipicamente assumono, invece, la piena identità tra l'Ambito e un unico ente gestore dei servizi socioassistenziali.

Sotto il profilo più strettamente operativo, nel corso del tempo sembrano essersi consolidate le relazioni tra i diversi enti, con delle ripercussioni anche nelle modalità di intervento che tendono quindi all'omogeneità a livello territoriale. I processi collaborativi prendono avvio, in questo come in altri contesti territoriali, a partire dalle prime esperienze a valere sulle risorse messe in campo dalla Legge 285/1997¹⁹ e proseguono con la cosiddetta stagione dei Piani di zona avviati con la Legge 328/2000²⁰. Dalla fine degli anni '90 e poi negli anni successivi è progressivamente stata sempre più richiesta, per l'accesso ai finanziamenti, la progettazione "sovrarazionale" degli interventi e questo è stato certamente un incentivo per il lavoro congiunto, cui si è aggiunta la consapevolezza dei vantaggi che ciò avrebbe comportato per la cittadinanza in termini di uniformità dei servizi offerti a livello territoriale.

Più di recente, a questo percorso, si è sommato il programma We.Ca.Re.: la sua prima eredità concreta è la definizione di un regolamento comune a tutti gli enti gestori del territorio dell'ASL To4 – ad eccezione del Consorzio Intercomunale Servizi Sociali (C.I.S.S.) Chivasso – nell'ambito dell'assistenza economica. Al momento questo regolamento deve essere ancora vagliato dall'assemblea dei sindaci; a rallentare l'approvazione sembra aver inciso la riforma in corso a livello nazionale del Reddito di Cittadinanza e l'attesa dell'applicazione delle linee guida ISEE da parte della Regione Piemonte.

La recente suddivisione in 3 ambiti dell'ex Ambito 24 non sembra aver particolarmente limitato le possibilità di collaborazione tra i tre enti gestori o tra questi gli altri con i quali si era dato vita al progetto C.I.S.T.A.I. nell'ambito del programma We.Ca.Re.: come è stato affermato da uno dei

¹⁹ Legge 28 agosto 1997, n. 285, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

²⁰ Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

nostri intervistati, "il territorio condivide (...) l'idea di dare risposte omogenee" (Int. 16). Ad esempio nel corso delle interviste è stato più volte citata la condivisione di un progetto nell'ambito del programma Interreg Alcotra²¹, con capofila la Città Metropolitana dedicato a favorire la permanenza dei residenti nelle aree interne ricorrendo alla figura dell'operatore sociale di comunità, oltre che la partecipazione ai bandi della Compagna di San Paolo o della Fondazione CRT.

Le prospettive per il futuro non paiono essere quelle di un ritorno all'ambito unico poiché, come ci è stato riferito nel corso degli incontri, sembra che la "linea a livello politico sia stata definita" (Int. 15). Nonostante ciò, si può ragionevolmente ritenere che proseguiranno le esperienze di collaborazione dedicate all'accesso ai finanziamenti e i passi avanti nella convergenza tra le modalità di intervento sui territori, a partire dal regolamento per l'assistenza economica.

2.7 VERBANO CUSIO OSSOLA

Il progetto We.Ca.Re. si è rivolto agli anziani ultra 65enni, ancora autonomi, ma in condizione di fragilità ed aveva l'obiettivo di favorire la permanenza presso il domicilio. Il target è rappresentato dalle persone non in carico ai servizi socio-sanitari, la cui condizione di autonomia è precaria così da esporli al rischio di cadere in condizioni di non autosufficienza. Si tratta di anziani privi di una rete familiare o sociale di sostegno, che necessitano di interventi di monitoraggio e prevenzione, che hanno bisogno di assistenza fisioterapica e infermieristica, di supporto nelle faccende quotidiane e di compagnia per continuare a vivere presso il proprio domicilio in autonomia mantenendo un adeguato benessere psico-fisico.

Il progetto nasce in parziale continuità con un insieme di iniziative avviate dal 2015 a seguito di una ricerca condotta nel territorio della provincia a cura del tavolo di lavoro "Agenda 2020" con l'obiettivo di testare l'attuazione dei servizi socio-sanitari in funzione delle caratteristiche dei bisogni della terza età. Da questo lavoro è nato "La cura è di casa" – progetto triennale avviato a maggio 2016 con il finanziamento della Fondazione Cariplo – che di fatto costituisce la base su cui si innesta l'iniziativa progettuale finanziata dal programma We.Ca.Re. e che ne rappresenta, oltre che l'estensione temporale, un perfezionamento e un consolidamento sul versante dell'attuazione.

Il progetto ha avuto lo scopo di incrementare la numerosità e accrescere la competenza della rete degli attori del progetto "La cura è di casa" estendendo il coinvolgimento della comunità, del privato sociale e del volontariato, per rafforzare l'offerta dei servizi, in termini di qualità e di copertura del territorio con particolare attenzione alle aree più decentrate.

L'ambito territoriale sul quale insistono tre diversi enti gestori, sta beneficiando ormai da diversi anni della prima iniziativa finanziariamente sostenuta dalla Fondazione Cariplo. La precedente esperienza ha favorito l'avvio del progetto promosso da We.Ca.Re., avvenuto ad ottobre 2019

²¹ Interreg ALCOTRA (ALpi Latine COoperazione TRAnsfrontaliera) è un programma finanziato dall'Unione Europea che ha come obiettivo quello di rafforzare la coesione tra le regioni transfrontaliere francesi e italiane. ALCOTRA è finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e apporta il suo sostegno ai progetti che contribuiscono alla crescita economica e sociale dei territori transfrontalieri francoitaliani.

preservandone le modalità di gestione dei servizi e i meccanismi di presa in carico. Una larga parte degli attori che hanno partecipato alla definizione de “La cura è di casa” e del progetto “We.Ca.Re VCO” hanno in seguito formulato il progetto WelComTech, finanziato nell’ambito del programma FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) Interreg III ed attuato tra il 2018 e il 2020. Anche in questo caso il progetto eroga servizi a soggetti non in carico ai servizi sociali perché ancora autosufficienti ma privi di una rete di sostegno e nasce dall’aspirazione di intercettare preventivamente casi che in futuro potrebbero aggravarsi così da iniziare a strutturare una rete di relazioni (professionale e di volontari) in loro supporto. Dal punto di vista operativo, il progetto prevedeva la sperimentazione di dispositivi digitali per potenziare l’assistenza alle persone.

Nel periodo di realizzazione delle interviste alla base di questo approfondimento, lo stesso partenariato, dopo aver ricevuto un finanziamento dalla Compagnia di San Paolo nell’ambito del “Bando InTreCCCi – Casa Cura Comunità”, ha proposto un nuovo progetto in risposta a un bando della Fondazione Cariplo, nel medesimo settore di policy ma con particolare attenzione alla problematica delle malattie degenerative.

Questa continuità di proposte progettuali è l’esito e al tempo stesso il fattore che ha progressivamente contribuito, nel corso degli anni, ad un avvicinamento tra i tre enti gestori dei servizi socio-assistenziali, molte associazioni del territorio ed anche con le RSA e le ASL del territorio. È plausibile ipotizzare che, a partire dal primo progetto “La cura è di casa”, il formulare dei progetti sempre nel medesimo ambito di policy sia stato il fattore decisivo per evitare di disperdere il bagaglio di relazioni e di fiducia costruito nel tempo e per consolidare i cambiamenti introdotti nella gestione e nell’erogazione dei servizi.

A tal proposito è rilevante segnalare come esito dei diversi progetti che si sono susseguiti – non ultimo We.Ca.Re VCO – il coinvolgimento delle associazioni di volontariato e dei volontari attraverso attività formative utili a condividere la definizione dei problemi e le modalità di intervento con una particolare attenzione all’organizzazione del lavoro e alla divisione dei compiti.

Il percorso di questi anni è stato possibile grazie alla costituzione di una cabina di regia, che vede la partecipazione dei presidenti e dei direttori degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali, dedicata al coordinamento e alla progettazione a favore di tutto l’ambito territoriale e che si è rilevata recentemente utile anche per la presentazione dei progetti per l’accesso alle risorse del PNRR.

Questo percorso di collaborazione e consolidamento delle relazioni tra i 3 enti gestori dei servizi socio-assistenziali non dovrebbe condurre – come ci è stato riferito nel corso delle interviste – ad un’unione in un unico ente: “qui se ne era parlato ma non mi pare sia stato mai molto convincente. Oggi è un tema che non è più all’ordine del giorno” (Int. 21). L’impressione è che si sia in una situazione di equilibrio, basata su un buon grado di collaborazione che nel concreto si esprime con la partecipazione settimanale alla cabina di regia dei direttori degli enti gestori.

2.8 VERCELLI/SANTHIÀ

Il progetto We.Ca.Re. intendeva favorire la costruzione di reti e canali di comunicazione tra i vari enti pubblici coinvolti nell'erogazione dei servizi ai cittadini e le realtà del terzo settore attive sul territorio. L'obiettivo era quello di sperimentare nuovi modelli di welfare territoriale in grado di integrare l'intervento pubblico e quello privato per agire sulla prevenzione e sulla costruzione di reti di comunità. In particolare, il progetto intendeva sperimentare modelli di inserimento per i disoccupati svantaggiati nel campo del riciclo e del riuso di beni.

La prima attività che il progetto ha previsto per il raggiungimento degli obiettivi è la costituzione di un tavolo di lavoro permanente con il terzo settore volto a favorire la progettazione di percorsi di welfare tra gli attori pubblici e privati del territorio. Il progetto prevedeva inoltre la costituzione di uno strumento informatico che permettesse agli attori pubblici e privati di comunicare tra loro per conoscere l'offerta di servizi e mettere in evidenza le "buone pratiche" attuate nel territorio. Un ulteriore ramo di attività si rivolgeva alla cittadinanza attraverso la costituzione di sportelli informativi presso ognuno dei quattro enti gestori coinvolti, per diffondere ai cittadini le informazioni sul progetto e sui servizi disponibili, ma anche per raccogliere testimonianze, segnalazioni e idee utili da parte della cittadinanza. Si prevede infine l'attivazione di laboratori di comunità gestiti da organizzazioni del privato sociale locali per offrire esperienze formative e laboratoriali a persone, in condizioni di fragilità individuate tra i percettori del Reddito di Inclusione o del Reddito di Cittadinanza.

All'inizio del 2020, gli sportelli informativi erano in funzione presso tutti gli enti gestori, ma il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria ha rallentato e in alcuni casi interrotto il processo di attuazione. I risultati conseguiti sono così differenziati per le diverse linee di attività. In particolare non sono stati realizzati i laboratori di comunità e lo sportello informativo e le modalità di interazione "a distanza", diffuse durante il periodo di emergenza sanitaria, hanno solo parzialmente permesso quelle interazioni che si auspicava avrebbero rafforzato ed esteso le relazioni a livello territoriale; a ciò si somma che non sono stati definiti i regolamenti che avrebbero dovuto armonizzare le modalità di accesso ed erogazione delle prestazioni a livello territoriale. Complessivamente è stato riconosciuto nel corso delle interviste svolte che l'esperienza del progetto We.Ca.Re., benché minata dall'emergenza sanitaria, ha comunque consentito una parziale estensione della rete di relazioni degli enti gestori.

Al momento dell'avvio di We.Ca.Re. l'ambito territoriale (n. 30) della provincia di Vercelli vedeva la gestione dei servizi da parte del C.I.S.A.S – Consorzio Intercomunale servizi assistenza sociale in provincia di Vercelli a Santhià – del CASA – Consorzio per l'attività socio-assistenziale di Gattinara, dell'Unione Montana dei Comuni della Valsesia e del Comune di Vercelli associato ad altri 23 Comuni. Dal punto di vista geografico si trattava di un ambito estremamente ampio che, seguendo il territorio della Provincia, si sviluppa da sud-est a nord-ovest, dai confini con la Lombardia si stringe verso nord tra le province di Novara e Biella e poi si apre nella zona di Varallo e della Valsesia: il suo sviluppo, sulla dimensione maggiore, supera i 100 chilometri.

Diverse motivazioni, sommatesi nel corso del tempo, hanno determinato la suddivisione in due diversi ambiti, con un ambito (n. 30) che comprende la gestione associata dei Comuni con capofila Vercelli e un altro più recente (n. 40) nel quale operano gli altri enti gestori.

Nel favorire la suddivisione in più ambiti territoriali è entrata certamente in gioco la diversa modalità di gestione dei servizi (forma associata VS forma consortile) che, in alcuni casi, sembrerebbe aver creato delle difficoltà di coordinamento operativo/amministrativo nella gestione delle risorse economiche da parte dei diversi enti gestori; inoltre, il fatto che insistano in aree geograficamente diverse e dalle caratteristiche specifiche è un ulteriore fattore che – secondo quanto riferito nel corso delle interviste – avrebbe amplificato le distanze.

Il programma We.Ca.Re., al quale pure gli enti gestori hanno aderito quando vi era un unico ambito territoriale, non sembra aver determinato il consolidarsi delle relazioni e neppure sostenuto l'idea di proseguire nella ricerca di modalità di collaborazione all'interno del medesimo ambito. La suddivisione in più ambiti, giunta nel 2022, è stata in una certa misura ricercata e apprezzata da parte di tutti gli enti gestori che ritengono sia un'opportunità per massimizzare l'autonomia nel disegno degli interventi e nella gestione organizzativa e delle risorse.

Il recente orientamento verso la separazione territoriale è in una certa misura l'indicatore dell'assenza di un diffusa integrazione operativa nella gestione degli interventi e dei servizi; forme di integrazione organizzativa sembrano in ogni caso essere presenti tra gli enti di Santhià e di Gattinara dove può succedere che il personale dei due enti venga utilizzato indistintamente e dove in generale sembra esserci l'orientamento a condividere un orizzonte comune per la definizione e la gestione degli interventi.

L'attuale configurazione non è comunque esente da criticità. Come abbiamo osservato anche in altri casi, l'erogazione delle risorse a valere sul PNRR è ancorata all'ambito territoriale che però non è un soggetto giuridico e in molti casi vede al suo interno più enti gestori, dalla diversa natura giuridica e non necessariamente collaborativi. Il fatto che in questo contesto l'ambito territoriale sia stato suddiviso può essere un fattore di complessità – amministrativa e organizzativa – laddove l'erogazione delle risorse debba avvenire facendo riferimento al preesistente ambito territoriale. Allo stesso tempo potrebbe essere un aspetto vantaggioso, laddove i meccanismi di assegnazione delle risorse vadano a premiare la collaborazione tra ambiti distinti.

Una ulteriore criticità è rappresentata infine dalla ricollocazione di alcuni Comuni all'interno delle diverse gestioni associate/consortili e nell'ambito delle competenze amministrative delle ASL. Al momento, ad esempio, non sempre c'è prossimità territoriale tra comuni che hanno delegato funzioni ad uno specifico ente gestore e alcuni enti gestori sono – usando le parole di un intervistato/a – “in espansione”.

Questi elementi, sommati ad alcune differenze nella dotazione di risorse organizzative tra i diversi enti gestori, fanno presagire che la configurazione della governance locale potrebbe subire ancora ulteriori modifiche in futuro.

CAPITOLO 3

L'ANALISI COMPARATA DELLA GOVERNANCE

In termini generali si può affermare che la politica di semplificazione delle forme di governance e di accorpamento degli enti gestori presenti all'interno del medesimo ambito territoriale, perseguita anche attraverso We.Ca.Re., non abbia avuto successo.

Il processo di accorpamento degli enti presenti all'interno del medesimo ambito è avvenuto solo nell'Ambito 1²², con l'ingresso di alcuni comuni che avevano la gestione dei servizi socio-assistenziali in capo all'ASL; permangono alcuni ambiti che vedono la presenza al loro interno di più enti gestori (gli Ambiti 12, 20, 29, 40), ma in generale si è verificato un aumento degli ambiti, con una tendenziale sovrapposizione del disegno degli ambiti ai pre-esistenti consorzi, piuttosto che, un ridisegno degli enti sui confini degli ambiti.

Non si è in sostanza realizzata l'auspicata coincidenza degli enti gestori con i distretti sanitari, sui cui confini erano stati disegnati gli ambiti. Possiamo dire in sostanza che la preesistente geografia degli enti ha prevalso rispetto alla geografia degli ambiti.

Nel capitolo precedente abbiamo descritto le dinamiche avvenute all'interno di ognuno degli 8 ambiti su cui si è svolta la nostra analisi; in questo capitolo proviamo a individuare alcune tendenze e dinamiche in qualche misura comuni e generalizzabili.

3.1 DINAMICHE CONVERGENTI E DINAMICHE DIVERGENTI

L'esito del processo di ridisegno delle forme di governance territoriale dei servizi socioassistenziali descritto può essere interpretato come risultante dalla combinazione di dinamiche di convergenza – che spingono a processi di accorpamento degli enti gestori – e di opposte dinamiche di divergenza, presenti in tutto il sistema, ed i cui risultati sono, caso per caso, influenzati anche da condizioni e specificità locali.

Il programma We.Ca.Re. ha prodotto indubbiamente dinamiche di natura convergente, costituendo un incentivo all'integrazione innanzitutto operativa degli enti gestori dei servizi, ma che doveva ampliarsi, negli auspici del decisore regionale, anche al livello della governance istituzionale.

²² Per comodità nostra e dei lettori, manterremo, in linea di massima, il riferimento alla numerazione degli ambiti così come era alla data della ricerca, prima della creazione dei nuovi ambiti.

In molti territori questa dinamica convergente si innescava su precedenti esperienze di collaborazione – nate con l'implementazione del SIA, la cui gestione è stata la prima esperienza di attivazione dell'Ambito territoriale (Ambito 9- Cuneo Sud Est), o in alcuni casi già con la definizione dei Piani di zona (Ambito 6-Biella/Cossato; Ambito 24-Cuornè/Caluso/Ivrea), prima esperienza di confronto tra enti che insistono su territori contigui e relativamente omogenei, o ancora per la partecipazione congiunta a bandi di Fondazioni d'origine bancaria (Ambito 29-Verbanò Cusio Ossola) – ed ha prodotto, come vedremo approfondendo il tema dell'integrazione operativa, risultati anche significativi.

Questa dinamica convergente, incentivata in molti casi già in atto e rafforzata da We.Ca.Re. ha trovato numerosi ostacoli e ad essa si è contrapposta una dinamica divergente, a sua volta con diverse motivazioni.

In primo luogo, la dinamica divergente si correla a quella che possiamo definire la debolezza istituzionale dell'ambito territoriale. Il Ministero assume, nelle sue procedure e modalità di relazione, l'univocità di ambito territoriale e consorzio socioassistenziale, sicché risulta complicata la gestione a livello di ambito multi-ente. Ricorrendo alle parole di un intervistato: "è proprio l'approccio ministeriale che vede nell'ambito un titolare giuridico quando invece l'ambito ha 3 rappresentanti legali e non c'è regolamento che tenga rispetto a questo. E il Ministero non ci vede in tre, ci vede in uno anche se non lo siamo" (Int. 15). Ne deriva quindi una complicazione nelle procedure che disincentiva la permanenza in più enti del medesimo ambito.

Inoltre occorre rimarcare come il Ministero preveda una premialità all'aggregazione di più ambiti territoriali nelle progettualità e non all'aggregazione di più enti gestori all'interno dello stesso ambito. Questo introduce quindi un incentivo alla suddivisione degli ambiti multi-enti, che possono poi ricompattarsi in progettualità pluri-ambito che vedono una premialità ministeriale.

In sostanza, la debolezza della forma istituzionale dell'ambito o la sua insufficiente incentivazione – occorre peraltro ricordare come anche dal lato delle politiche sanitarie non siano venuti stimoli a rafforzare il riferimento progettuale al distretto sanitario/ambito territoriale – produce innanzitutto tensioni sul piano tecnico-gestionale che hanno portato a neutralizzare le spinte e gli incentivi alla convergenza di We.Ca.Re.

In secondo luogo, una specifica causa di tensioni e potenziali conflittualità, che sono su di un piano intermedio tra il livello delle difficoltà tecnico-gestionali ed il livello della difficile cooperazione sul piano politico-amministrativo, deriva dalla presenza all'interno del medesimo ambito del capoluogo di Provincia; è il caso, tra quelli esaminati, di Biella e di Vercelli, ma anche con ogni probabilità di Asti (che pure non è tra i casi da noi ricostruiti), dove la differenza delle modalità di gestione del servizio sociale da parte del Comune capoluogo rispetto ai Comuni limitrofi è stata una delle cause indicate di tensioni accumulate nel tempo, che alla fine hanno portato all'autonomia a livello di ambito dell'ente capoluogo.

In ultimo, si possono identificare cause che possiamo definire di natura politica, attinenti al rapporto tra il consorzio socioassistenziale e i Comuni che al consorzio hanno delegato la gestione

dei servizi sociali; da un lato la percezione, ampiamente diffusa tra gli amministratori locali, dei propri territori come fortemente differenti dai territori contigui; dall'altro il conseguimento, negli anni, di situazioni di relativo equilibrio tra le aspettative del livello politico e le politiche sociali perseguite dagli enti gestori, hanno portato in generale ad un atteggiamento di forte diffidenza verso i percorsi di accorpamento degli enti gestori, rappresentando un'ulteriore disincentivo all'accorpamento degli enti verso la coincidenza con l'ambito, questa volta per il timore, peraltro del tutto ragionevole, di un accrescimento dei costi di cooperazione e di un appesantimento dei processi decisionali.

In questo contesto, in sostanza, le spinte centrifughe hanno infine prevalso portando alla suddivisione degli ambiti pluri-enti, piuttosto che all'auspicata fusione di più enti all'interno del medesimo ambito.

Se il processo di accorpamento di più enti all'interno del medesimo ambito non ha trovato seguito nella generalità delle situazioni (unica eccezione il citato caso del Consorzio di Alessandria che ha assorbito alcuni comuni che avevano in precedenza delegato all'Asl la gestione dei servizi sociali), non ovunque si è però realizzata la suddivisione degli ambiti per farli coincidere con i pre-esistenti enti gestori.

Questo si è verificato in particolare con riferimento a due tipi di situazioni.

In primo luogo sono rimasti pluri-enti quegli ambiti che vedono la presenza, accanto ad un ente di dimensioni significative, di un ente di dimensioni molto piccole, tali da rendere impossibile la costituzione di un ambito autonomo.

Tale è il caso dell'Ambito 12 di Borgomanero, dove, pur nella scissione in due ambiti (con la creazione di un ambito coincidente con il Consorzio di Castelletto Ticino) è tuttavia presente un nuovo ambito pluri-ente, con il CISS di Borgomanero (che conta all'incirca 71.000 abitanti) ed i Comuni convenzionati con Arona (che assommano a 26.500 abitanti); similmente l'Ambito 20 del Pinerolese, dove il Consorzio di Pinerolo conta circa 130.000 abitanti, contro ai 18.500 dell'Unione Val Chisone Germanasca e l'Ambito 9, dove il CSSM di Mondovì (circa 65.000 abitanti) convive con l'Unione Montana di Ceva (di circa 18.000 abitanti). Nella stessa logica delle piccole dimensioni che spingono verso l'aggregazione, possiamo ricomprendere anche il citato caso del CISSACA, dove i piccoli Comuni che avevano la gestione in delega all'ASL sono infine confluiti nel Consorzio di Alessandria.

In secondo luogo si registrano due casi in cui permangono ambiti pluri-enti con enti di dimensioni abbastanza simili.

L'attuale Ambito 40 è formato – dopo la costituzione in ambito a sé stante del Comune di Vercelli con i Comuni che gli hanno delegato la gestione dei servizi socio-assistenziali – da 3 enti di dimensioni relativamente piccole, tutti sotto i 40.000 abitanti: il CASA di Gattinara con circa 28.000 abitanti, il CISAS di Santhià con circa 38.000 abitanti e l'Unione dei Comuni della Valsesia Varallo

con circa 32.000 abitanti. Si tratta di un territorio abbastanza ampio e diversificato, in cui però si può ritenere che le piccole dimensioni degli enti gestori e la loro conseguente relativa fragilità amministrativa, scoraggino un'ulteriore suddivisione dell'ambito. Peraltro, occorre segnalare come i tre enti abbiano un unico Direttore Generale, a rimarcare come sul piano organizzativo-gestionale vi sia un'esigenza di condivisione delle risorse, piuttosto che di ulteriore frammentazione.

Ancora differente la situazione dell'Ambito 29, formato da tre consorzi di medie dimensioni: il CISS dell'Ossola-Domodossola, con circa 60.000 abitanti; il CSSV del Verbano, con circa 70.000 abitanti; il CISS del Cusio-Omegna, con circa 40.000 abitanti. Qui le dinamiche di natura cooperativa sono prevalenti tra i 3 Consorzi, complice anche la partecipazione congiunta alcuni anni addietro ad un progetto sugli anziani finanziato dalla fondazione Cariplo che aveva in qualche misura imposto la partecipazione unitaria dei tre enti. Si tratta di enti che pure, date le dimensioni, avrebbero potuto dar vita a percorsi di frammentazione dell'ambito, ma che configurano una situazione di relativa stabilità, seppur non priva di alcuni elementi di tensione, dovuti al passaggio, negli anni passati, di diversi Comuni dall'uno all'altro ente gestore.

Gli enti gestori hanno in questo caso stipulato una convenzione per la gestione del PNRR a livello di ambito che riconosce il ruolo di capofila all'ente più piccolo – assegnandogli un ruolo di mediatore – e definisce regole per cui al capofila viene riconosciuta una quota di risorse per il coordinamento, di fatto strutturato in una cabina di regia a livello di ambito. È questo un livello di coordinamento/integrazione tra i tre enti che viene riconosciuto come soddisfacente dai nostri interlocutori, buon punto di equilibrio tra la condivisione di orientamenti e il coordinamento dell'attuazione del PNRR, da un lato, e dall'altro la possibilità di mantenere un rapporto diretto e con le assemblee di sindaci da parte di ognuno dei tre consorzi, che rischierebbe di venire meno nel caso – peraltro non all'ordine del giorno - di unificazione tra i tre enti.

È questo in sostanza l'unico caso in cui le dimensioni degli enti avrebbero consentito loro di dar vita ad ambiti autonomi, ma le spinte convergenti, dovute in particolare al conseguimento di apprezzati livelli di cooperazione, hanno mantenuto lo status quo delle forme di governance.

In definitiva, a cavallo tra il 2022 e il 2023 si è prodotto un processo di semplificazione del rapporto tra ambiti ed enti gestori, nella direzione di una maggiore corrispondenza degli ambiti al pregresso disegno degli enti gestori. Rimangono alcune situazioni di ambiti pluri-ente che trovano spiegazione in particolare nella variabile della dimensione degli enti gestori: il meccanismo che ha agito sembra essere quello della non auto-sufficienza dei piccoli enti che rimangono nello stesso ambito con enti di maggiori dimensioni ovvero costituiscono un proprio ambito autonomo (come nel caso di Santhià, che vede la convivenza in un unico ambito di tre enti gestori di dimensioni relativamente piccole). Fa eccezione a questo schema l'ambito del Verbano-Cusio-Ossola, dove pregresse esperienze di collaborazione ed il raggiungimento di un consenso sulle regole gestionali dell'ambito consentono di massimizzare i vantaggi della cooperazione nella gestione dell'ambito unitario.

Proprio quest'ultimo caso, ci consente di aprire una riflessione su di un processo parallelo a quello della definizione e formalizzazione di nuove forme di governance: il consolidarsi di livelli più significativi che in passato di forme di integrazione operativa.

3.2 L'INTEGRAZIONE OPERATIVA

Sotto il profilo dell'integrazione operativa, i risultati conseguiti dal programma We.Ca.Re. – unitamente a diverse altre spinte nella direzione di un maggiore coordinamento ed omogeneità di intervento – sono sicuramente significativi, come abbiamo provato a documentare nella descrizione delle singole situazioni presentata nel capitolo precedente.

Possiamo in sostanza tracciare una traiettoria a livello dei modelli istituzionali di governance che vede su di un versante quel processo prima documentato di frammentazione degli ambiti e di affermazione della centralità del modello del consorzio, e della geografia disegnata negli anni pregressi; ma accanto a questo è possibile tracciare una opposta traiettoria sul piano organizzativo-gestionale che vede invece crescere gli strumenti di integrazione operativa che portano differenti enti gestori a condividere strumenti e risorse per la progettazione e metodologie di lavoro.

Con riferimento all'Ambito 1 – Alessandria, il tema che si sottolinea è relativo alla permanenza della centrale di progettazione: “la centrale della progettazione che avevamo concepito come l'azione più fragile di tutte, in realtà... quella rete di enti che immaginano progetti comuni più su larga scala sta funzionando, perché l'esperienza fatta ci ha aiutato a lavorare sul PNRR”; “con il Comune di Asti abbiamo contatti costanti ma formalmente non siamo riusciti a costruire una rete e noi oggi divideremo un piano di supervisione di scala provinciale e questo secondo me è un risultato della centrale di progettazione” (Int. 1).

Sempre sul tema della progettazione, nell'Ambito 12 – Borgomanero, si sottolinea il tema della condivisione delle risorse: “con un grande lavoro di Borgomanero, hanno creato una struttura di progettazione assumendo una progettista attraverso una cooperativa... la progettista continua a lavorare insieme agli operatori nostri nella attuazione e poi sempre da parte di Borgomanero l'assunzione di una figura esperta di rendicontazione molto brava che sta lavorando bene” (Int. 8).

Anche per quanto riguarda l'Ambito 6 – Biella, si rimarca che “questa situazione di impasse sotto il profilo del modello istituzionale di governance, trova però una consolidata realtà operativa con molti elementi di integrazione, risultato delle passate collaborazioni [...] Come consorzio IRIS partecipiamo dalla quinta edizione al programma PIPPI e a partire dall'ottava abbiamo coinvolto anche il consorzio CISSABO. Con l'equipe affidi abbiamo scambi continuativi. Ci sono molte occasioni di collaborazione”; “diciamo che We.Ca.Re. arriva in un momento in cui la prospettiva della fusione viene messa da parte, ma dall'altra parte avvia una serie di processi...” (Int. 2). Inoltre “entrambi i Consorzi sono presenti su un tavolo del biellese organizzato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Biella e gestito da Secondo welfare, che ha come scopo quello di osservatorio attivo

dei bisogni del territorio ... a questo tavolo partecipano entrambi i Consorzi e la Città di Biella" (Int. 2).

L'Ambito 9 – Mondovì, sottolinea che "gli esiti del progetto sono stati interessanti ... abbiamo avuto una buona risposta, adesso stiamo facendo domanda ad una fondazione bancaria per sostenere anche le attività in futuro e questo è un frutto importante di We.Ca.Re. perché su quei territori non avevamo mai sviluppato nulla. [...] si è costruito un sistema di collaborazione molto stretto che pure sul PNRR ci stiamo trovando" (Int. 4).

L'Ambito 20 - Pinerolo, ribadisce che, a seguito di We.Ca.Re.: "si è attivata una macchina di collaborazione virtuosa, che a seconda dei momenti si sta mantenendo [...] era una modalità già presente sul territorio, ma si è consolidata nella struttura e nella metodologia. Uno dei risultati di We.Ca.Re è stato proprio il protocollo di intesa tra tutto il partenariato della misura 1 e 2 che sta proseguendo tuttora. Il protocollo di intesa mette d'accordo sulla metodologia di co-progettazione sul territorio nei vari ambiti del territorio. È nata un po' con attenzione a minori e famiglie" (Int. 12); "C'è un tavolo che abbiamo chiamato ex-We.Ca.Re, che si trova ogni mese e si confronta e si raccorda sulle iniziative e le possibilità di progettare insieme" (Int. 11).

Si sottolinea, peraltro, come We.Ca.Re abbia contribuito a migliorare la collaborazione sul territorio tra i soggetti del welfare locale, ma anche contribuito al rafforzamento della governance, attraverso la stipula di un protocollo di intesa: "a seguito del progetto tutti gli enti coinvolti, avendo valutato positivamente l'integrazione hanno deciso di produrre un protocollo d'intesa per la costituzione di un tavolo di lavoro finalizzato a rafforzare un po' le politiche di progettazione territoriale condivisa" (Int. 14).

Con riferimento all'Ambito 24 – Cuornè/Caluso/Ivrea, si afferma che "stiamo andando oltre We.Ca.Re. il percorso è proseguito...si sta andando verso un regolamento unico sui contributi economici, dove la base è unica e questo può anche dare un'omogeneità sui servizi erogati. Il confronto e lo scambio nato dalla progettazione di We.Ca.Re. è stato positivo e sta continuando anche adesso per dare poi avvio ufficiale al regolamento (...) Adesso che ci si è divisi l'idea di mantenere la collaborazione rimane. Gli operatori che seguono il Reddito di cittadinanza si trovano ogni mese, mese e mezzo per condividere i dubbi e le perplessità sui gli aspetti poco chiari. Era stato avviato come enti di ambito ed è rimasta una iniziativa anche ora: la normativa cambia e il confronto è di aiuto per affrontare queste difficoltà e novità ed avere quindi la stessa procedura, ad esempio sulle rendicontazioni" (Int. 15).

L'Ambito 29 – Verbania ritiene che "questo percorso ha generato che tra enti gestori si è costruita la condizione per cui oggi si è costituita la cabina di regia di coordinamento strutturato degli enti gestori, cabina di regia che vede la partecipazione dei presidenti e dei direttori e che è stata pronta a raccogliere la sfida del PNRR" (Int. 20).

Infine, con riferimento all'Ambito 30 – Vercelli/Santhià, un forte ambito di integrazione operativa esiste tra il CASA di Gattinara ed il CISAS di Santhià: "Santhià e Gattinara sono due consorzi gemelli, faccio riunioni con le equipe dei due Consorzi, ci siamo prestati reciprocamente del personale, le

riunioni on line hanno consentito di vederci tutti. Abbiamo la supervisione di uno psicologo che lavora con tutti, compresa l'Unione" (Int. 24).

CONCLUSIONI

Sulla base di quanto emerso dagli studi di caso e dall'analisi comparata è ora possibile tracciare alcune considerazioni conclusive.

Va innanzitutto ricordato che i servizi sociali sono per loro natura servizi ad alta intensità di lavoro, nei quali la crescita del numero di assistiti – conseguenza della crescita delle dimensioni del territorio di riferimento – si traduce inevitabilmente in una crescita del fabbisogno di personale, con poche o scarse economie di scala nella gestione del servizio. Da questo punto di vista, la possibile crescita dimensionale non costituisce di per sé un consistente incentivo all'accorpamento.

Esistono tuttavia altre dimensioni sulle quali la variabile della crescita dimensionale influisce invece come incentivo ai processi di aggregazione.

In primo luogo è opportuno fare riferimento alla gestione dei processi direzionali ed amministrativi, cioè a quella che si definisce “capacità organizzativa o istituzionale”. Al di sotto di un certo livello, le piccole dimensioni sono insostenibili, non consentendo di dotarsi delle minime risorse professionali necessarie. Ed è in sostanza questo il motivo per cui permangono alcuni ambiti pluri-enti che vedono la presenza di enti molto piccoli – in genere Unioni di Comuni o Unioni Montane – che hanno bisogno dell'apporto dell'ente più grande presente nel medesimo ambito.

In secondo luogo, i processi di progettazione, la gestione e la rendicontazione dei finanziamenti “a progetto” richiedono dimensioni significative, vuoi per la presenza necessaria di competenze professionali i cui costi possono essere condivisi tra enti differenti, vuoi per l'utilità di progettare, in relazione alla natura stessa dei problemi che si affrontano, su scale territoriali più ampie dei singoli enti; questi elementi determinano una spinta alla condivisione delle risorse e delle competenze progettuali, di cui abbiamo rilevato testimonianze in numerose interviste effettuate.

In ultimo c'è il tema delle risorse di consenso e di legittimazione, possiamo dire di autorevolezza istituzionale; nei confronti delle istituzioni di livello più alto – che siano l'Asl o la stessa Regione – la possibilità di rappresentare ampi territori costituisce sicuramente elemento di maggiore autorevolezza e possibilità di far “pesare” le proprie esigenze.

Queste variabili, all'opera nei processi che abbiamo descritto, rendono tuttora instabili diverse situazioni: il sistema regionale di articolazione degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali non pare aver ancora raggiunto una situazione di equilibrio di lungo periodo.

In particolare, dei cinque ambiti che rimangono pluri-ente, almeno 3 di essi vedono comunque una potenziale tensione tra l'ente di più grandi dimensioni e l'ente di piccole dimensioni e

consentono di intravedere possibili nuovi equilibri in cui le forme di integrazione divengano sempre più strette fino al possibile accorpamento in un unico ente all'interno di ogni ambito.

Esistono inoltre tre ambiti mono-ente di dimensioni inferiori ai 40.000 abitanti, dimensione che, stando alle dinamiche rilevate nella ricerca, costituiscono in qualche misura il confine tra situazioni sufficientemente solide e tendenzialmente stabilizzate e situazioni invece in equilibrio instabile; si tratta quindi di enti in situazioni tendenzialmente a rischio di instabilità, le cui prospettive sono legate anche alla capacità di condividere risorse e progetti con altri enti/ambiti limitrofi di maggiori dimensioni.

La dinamica di confronto tra gli ambiti e gli enti gestori, con il prevalere che abbiamo sottolineato della geografia degli enti sulla geografia degli ambiti, ci restituisce comunque una immagine di solidità dello "strumento" dei consorzi. Il sistema di relazioni e di prassi operative che si è strutturato nel corso degli anni, si presenta oramai stabile e con una sua intrinseca solidità – eccezione fatta per i casi appena richiamati – nonostante le tensioni da cui è comunque attraversato; ci riferiamo ad esempio alla differenza tra la scala territoriale necessaria per una ottimale attività progettuale rispetto alla scala territoriale, talvolta meno ampia, alla quale la gestione dei servizi si presenta invece efficace.

In conclusione, e forse con qualche eccesso di schematizzazione, appaiono possibili due strategie per innovare i modelli di governance:

1) una strategia di ridisegno istituzionale, che punti ad una ridefinizione sul piano istituzionale del modello di governance, in continuità con quanto tentato nella precedente legislatura; è una strategia che, se può far leva sugli elementi di instabilità che ancora permangono nel sistema, si scontra però, in qualche misura, con la rinnovata solidità dell'assetto consortile necessitando pertanto di grandi risorse di consenso e di una iniziativa congiunta a livello politico degli attori con prerogative decisionali sia nelle politiche sanitarie che nelle politiche sociali;

2) una strategia di miglioramento incrementale che può consistere nel proseguire nell'azione di stimolo e incentivazione alla collaborazione sovra-ente e sovra-ambito sul piano del coordinamento operativo e progettuale, continuando in una azione di consolidamento degli elementi di integrazione tra gli enti che pur esistono e si sono ulteriormente sviluppate anche in virtù dell'approccio adottato con We.Ca.Re.

L'indicazione in termini di policy regionale per migliorare la governance dei servizi sociali che ci pare possibile trarre dalla ricerca svolta è che il conseguimento di maggiori livelli di integrazione ed omogeneità operativa, così come di maggiore efficacia progettuale, non passa necessariamente attraverso il ridisegno del livello istituzionale della governance.

Le regole che verranno individuate per la progettazione degli interventi e la gestione dei fondi, ad esempio con riferimento alle risorse del prossimo ciclo di programmazione europea, possono

continuare a rappresentare un efficace strumento nella direzione di un'innovazione incrementale dei modelli di governance territoriale dei servizi socio-assistenziali.

NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2023

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

