

## **COMUNI E SERVIZI SOCIALI: LE FORME DI GESTIONE AMMINISTRATIVA**

Lezione del 19 novembre 2010

A questo punto del percorso didattico del laboratorio, dovrebbero essere abbastanza chiari i "fondamentali" dei metodi di analisi professionale dei testi regolativi riguardanti il sistema dei servizi alla persona e alla comunità.

Riassumiamoli per punti:

- **Periodizzare** le politiche legislative: serve a dare prospettiva storica ad un aspetto del funzionamento dei servizi
- immergersi nella **lettura** dei testi normativi alla ricerca di:
  - cultura del servizio
  - definizioni concettuali indispensabili
  - tipi di domanda
  - tipi di offerta
  - attori delle politiche
  - decisioni
  - procedure
  - connessioni interistituzionali
- costruire le **matrici di lettura** del testo
- costruire **mappe** dei processi di funzionamento
- costruire **diagrammi di procedura**
- costruire **organigrammi** delle istituzioni e delle organizzazioni
- individuare **gli effetti** delle politiche sul lavoro professionale di servizio
- disporsi in un atteggiamento di ricerca per:
  - **verificare**
  - **valutare**

Questa unità didattica è costituita da un ampliamento ed approfondimento di alcune parti del:

Capitolo 4 – *Il sistema dei servizi sociali* del libro: Paolo Ferrario, *Politica dei servizi sociali*, Carocci Faber, 2001, pagg. 96-159.

Un buon piano di lavoro è suggerito dalla precedente lezione sulle agende politiche. Riporto la tavola di lavoro analitico:

## **UNA ESERCITAZIONE DI STUDIO SULL'ARGOMENTO TRATTATO**

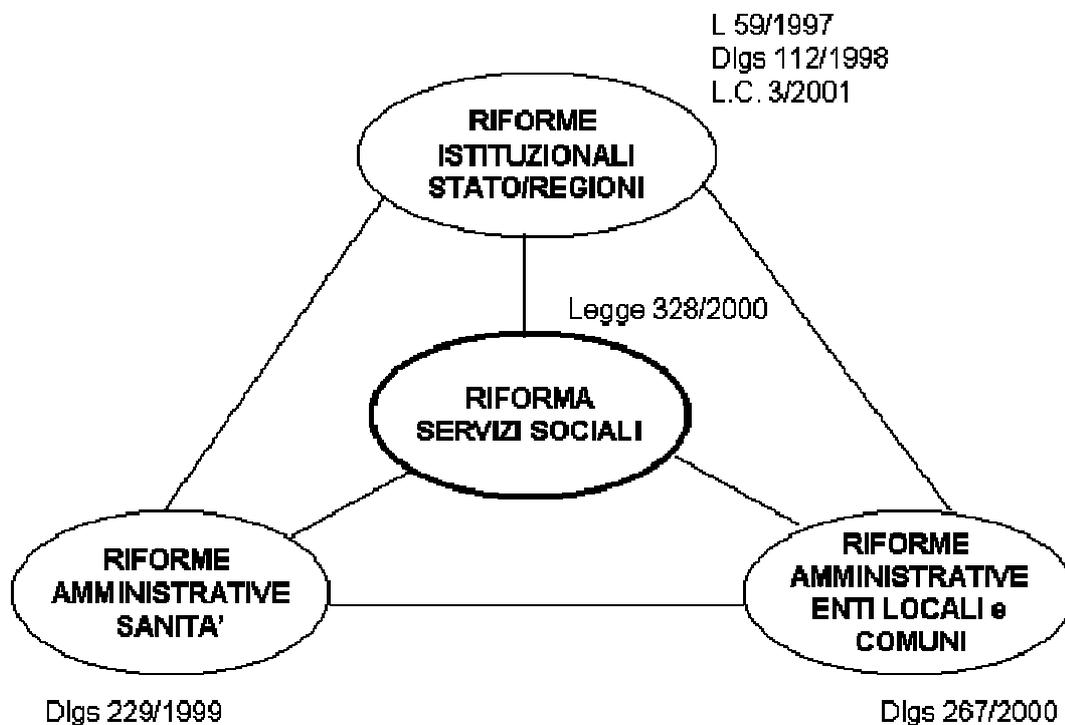
**Individuare una politica legislativa  
nel settore dei servizi socio-sanitari  
e ricostruire il suo ciclo di vita  
utilizzando come filo di orientamento  
la mappa indicata in precedenza  
oppure la seguente matrice:**

<b>Messa in AGENDA</b>	<b>IDENTIFICAZIONE DEL PROBLEMA DEFINIZIONE degli OBIETTIVI</b>
<b>PROGETTAZIONE</b>	<b>STUDIO ELABORAZIONE</b>
<b>DECISIONE</b>	<b>SCELTA FRA ALTERNATIVE</b>
<b>REALIZZAZIONE</b>	<b>AZIONI AMMINISTRATIVE, ORGANIZZATIVE PROFESSIONALI</b>
<b>VALUTAZIONE</b>	<b>ANALISI DEI RISULTATI IN RAPPORTO AGLI OBIETTIVI</b>

Oggi mettiamo sotto osservazione le **connessioni** fra

- **legislazione sui Comuni**
- **e legislazione sui servizi sociali**

## **RIFORMA dei SERVIZI SOCIALI e CONNESSIONI FRA PROGRAMMI LEGISLATIVI**



## **LE TRASFORMAZIONI DELLE POLITICHE LEGISLATIVE DEI COMUNI ITALIANI**

<b>PERIODI</b>	<b>EVENTI ISTITUZIONALI</b>
<b>1915 - 1990</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• BASSA REGOLAZIONE E POCHI STRUMENTI PER PRESIDARE LA FRAMMENTAZIONE SOCIO-DEMOGRAFICA</li><li>• COMUNE COME ENTE AMMINISTRATIVO PERIFERICO DELLO STATO CENTRALIZZATO</li><li>• OFFERTA "MINIMA" DI SERVIZI</li><li>• FORTE RUOLO POLITICO</li></ul>
<b>1977</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CRESCITA DELLE COMPETENZE OPERATIVE</li></ul>
<b>1990</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1° RIFORMA ORGANICA DEGLI ENTI LOCALI</li><li>• REGOLAMENTAZIONE SEMPRE PIU' SPECIFICA ANCHE DELLE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA</li><li>• DISTINZIONE FRA ORGANI POLITICI ED AMMINISTRAZIONE BUROCRATICA</li><li>• CRESCITA DELL'OFFERTA ED DIFFERENZIAZIONE DELLE MODALITA' DI GESTIONE</li></ul>
<b>1993</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ELEZIONE DIRETTA DEI SINDACI: ULTERIORE CRESCITA DEL RUOLO POLITICO</li></ul>
<b>1995</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• NUOVE NORME SULLA CONTABILITA': CRESCITA DEL RUOLO ECONOMICO DEI COMUNI</li></ul>
<b>1997</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• NUOVO RUOLO DEGLI ENTI LOCALI E MODIFICA DEI RAPPORTI FRA STATO – REGIONI – ENTI LOCALI</li><li>• INTRODUZIONE NORMATIVA DEL PRINCIPIO DI "SUSSIDIARIETA"</li></ul>
<b>1999- 2000</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2° RIFORMA ORGANICA DEGLI ENTI LOCALI E TESTO UNICO SUL FUNZIONAMENTO</li><li>• RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI: ULTERIORE CRESCITA DELLE COMPETENZE</li></ul>
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• RIFORMA DEL TITOLO QUINTO DELLA COSTITUZIONE</li><li>• ULTERIORE RAFFORZAMENTO DEL RUOLO POLITICO – AMMINISTRATIVO DEI COMUNI</li></ul>
<b>2009</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CRESCENTE AUTONOMIA DI ENTRATA E DI SPESA attraverso la riforma in agenda del FEDERALISMO FISCALE</li></ul>

## **ITALIA**

# **PERIODIZZAZIONE DELLE POLITICHE DEI SERVIZI SOCIALI**

<b>PERIODI</b>	<b>EVENTI ISTITUZIONALI</b>
<b>1972 - 1977</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• PRIMO ASSETTO ISTITUZIONALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO</li><li>• AZIONE LEGISLATIVA DELLE REGIONI SECONDO IL MODELLO DELLE "LEGGI REGIONALI ATTUATIVE"</li></ul>
<b>ANNI '80</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• POLITICHE REGIONALI SUL RIORDINO AMMINISTRATIVO DEI SERVIZI SOCIALI IN ASSENZA DI UNA LEGGE QUADRO</li><li>• E' UNA "FASE PRAGMATICA" DI RODAGGIO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI</li></ul>
<b>1990 - 1997</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• CONNESSIONE DELLE RIFORME DEGLI ENTI LOCALI, DELLE ASL, DELLE COOPERATIVE SOCIALI, DEL VOLONTARIATO ORGANIZZATO</li></ul>
<b>1997-1998</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• SECONDO ASSETTO ISTITUZIONALE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO SUL MODELLO "MASSIMO DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO A COSTITUZIONE INVARIATA</li><li>• INTRODUZIONE NELLA LEGISLAZIONE DEL "PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'"</li></ul>
<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI</li></ul>
<b>2000 - 2001</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• RIFORMA DI PARTE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE</li><li>• ULTERIORE RAFFORZAMENTO DEL RUOLO LEGISLATIVO DELLE REGIONI E DI QUELLO AMMINISTRATIVO DEI COMUNI</li></ul>
<b>2001-</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• PROCESSI AMMINISTRATIVI E PROGRAMMATRICI DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI</li></ul>

## **ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI**

**Matrice del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267**

### **ASSETTO ISTITUZIONALE**

- **AUTONOMIA:** art. 3
- **STATUTO:** art. 6
- **REGOLAMENTI:** art. 7

### **RAPPORTI CITTADINI-ENTE:**

- **PARTECIPAZIONE:** art. 8; 11
- **DIRITTI DI ACCESSO:** art. 10

### **RUOLI DECISIONALI E DI GESTIONE:** art. 36, 77-88

- **SISTEMA ELETTORALE:** art. 71-76
- **CONSIGLIO:** art. 37, 42, 52, 63
- **GIUNTA:** art. 38, 47, 48, 63
- **SINDACO/PRESIDENTE:** art. 39, 46, 50, 51, 53, 54, 63
- **DIRIGENTI:** art. 49, 107, 108, 109, 110
- **SEGRETARIO:** art. 97
- **DIRETTORE GENERALE:** art. 108

### **COMPETENZE:** art. 13, 14, 19, 20

### **GESTIONE E ORGANIZZAZIONE:** art. 112, 113

- **DIRETTA:** art. 113
- **ISTITUZIONE:** art. 113,
- **AZIENDE SPECIALI:** art. 113; 114
- **CONCESSIONE:** art. 113
- **SOCIETA' PER AZIONI:** art. 113, 115, 116
- **DELEGA DI ESERCIZIO ALLE ASL:** vedi normativa sanitaria

### **TERRITORIO E FORME ASSOCIATIVE**

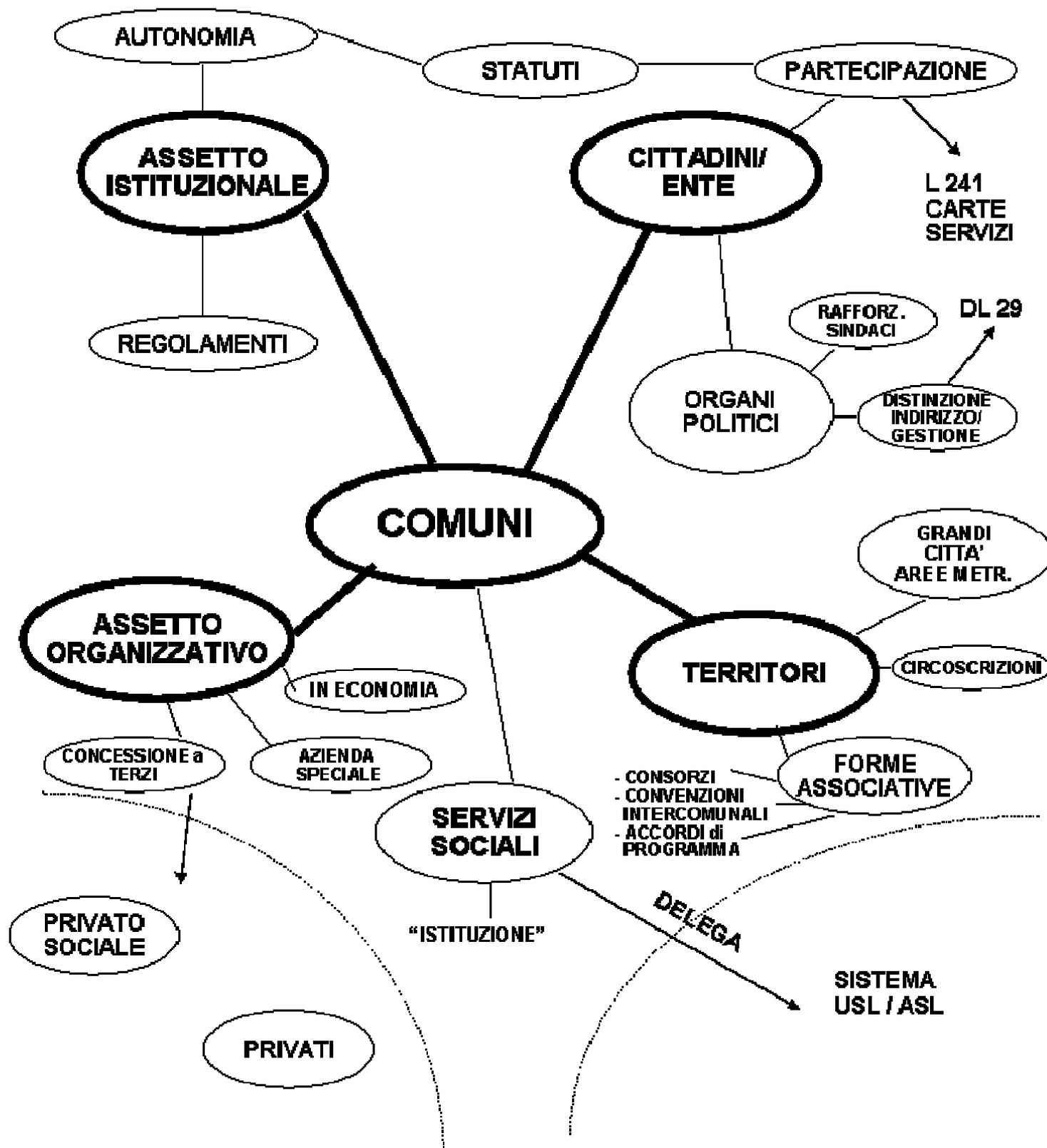
- **CONVENZIONI INTERCOMUNALI:** art. 30
- **CONSORZI:** art. 31
- **ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI:** art. 33
- **ACCORDI DI PROGRAMMA:** art. 34
- **UNIONI, FUSIONI, MUNICIPI:** art. 15, 16
- **COMUNITA' MONTANE:** art. 27, 28
- **CITTA METROPOLITANA E COMUNI METROPOLITANI:** art. 22, 23
- **CIRCOSCRIZIONI:** art. 17

## **LEGGE di RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI**

*Matrice della Legge n. 328/2000: punti chiave e regole normative*

<b>PUNTI CHIAVE</b>	<b>Articolo e comma</b>
<p><b>OBIETTIVI, PRINCIPI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DIRITTI</li> <li>• UNIVERSALISMO SELETTIVO</li> <li>• FASCE DEBOLI</li> <li>• PARTECIPAZIONE</li> <li>• RUOLO FAMIGLIE</li> </ul>	<p>2 c.2 2 c..2; c. 3; 22; 20 c.4 14; 15 1 c. 6 16</p>
<p><b>ASSETTO ISTITUZIONALE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SOGGETTI PUBBLICI</li> <li>• SOGGETTI DEL TERZO SETTORE</li> <li>• STATO</li> <li>• REGIONI</li> <li>• COMUNI</li> <li>• AMBITI TERRITORIALI</li> <li>• PROVINCE</li> <li>• ASL</li> <li>• I.P.A.B.</li> <li>• CONCERTAZIONE</li> </ul>	<p>1 c.3 1 c. 4; c.5 1 c.4, c. 5; 5 9 8 6 c.1; c. 2a; 6 c. 1; 4 c. 2; 8 c.2; 8 c. 3a; 18 c.6 6 c.1; 6 c.2/d; 8 c.3a; 20 c. 5b; 22 c. 4 6/c.2b; 7 22 c 2; 8 c 3a 10 3 c. 2b ; 8 c. 3a</p>
<p><b>REGOLAZIONE del SISTEMA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PROGRAMMAZIONE; PIANO NAZIONALE</li> <li>• PIANI REGIONALI</li> <li>• PIANO di ZONA</li> <li>• FINANZIAMENTO</li> <li>• AUTORIZZAZIONE, ACCREDITAMENTO, VIGILANZA</li> <li>• SISTEMA INFORMATIVO</li> <li>• RELAZIONE ANNUALE AL PARLAMENTO</li> </ul>	<p>1 c.3; 3; 18 c.3 18 c.6 19 4; 20 11; 6 c.2/c 21; 27 18/ .5</p>
<p><b>OFFERTA dei SERVIZI SOCIALI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "SISTEMA LOCALE dei SERVIZI a RETE"</li> <li>• FASCE DEBOLI</li> <li>• FAMIGLIE</li> <li>• ACCESSO</li> <li>• QUALITA'</li> <li>• CARTA dei SERVIZI</li> <li>• BUONI SERVIZIO</li> <li>• CONCORSO AL COSTO</li> <li>• PROFESSIONI SOCIALI</li> </ul>	<p>22; 22/ c.4 (rete di base) 14, 15 16 25; 8c. 3f; 3 c.4 25; 8 c. 3h 13 17 2 c.3; 25 12; 9 c.1f</p>
<p><b>AREE PROBLEMATICHE ad ELEVATO BISOGNO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• POVERTA'</li> <li>• MINORI</li> <li>• DISABILI</li> <li>• ANZIANI</li> <li>• RIORDINO ASSEGNI e INDENNITA'</li> </ul>	<p>16 23; 28 22 c.3 14; 26 15; 26 24</p>

# **ORDINAMENTO DEI COMUNI** *una mappa della legislazione con particolare riferimento ai servizi sociali*



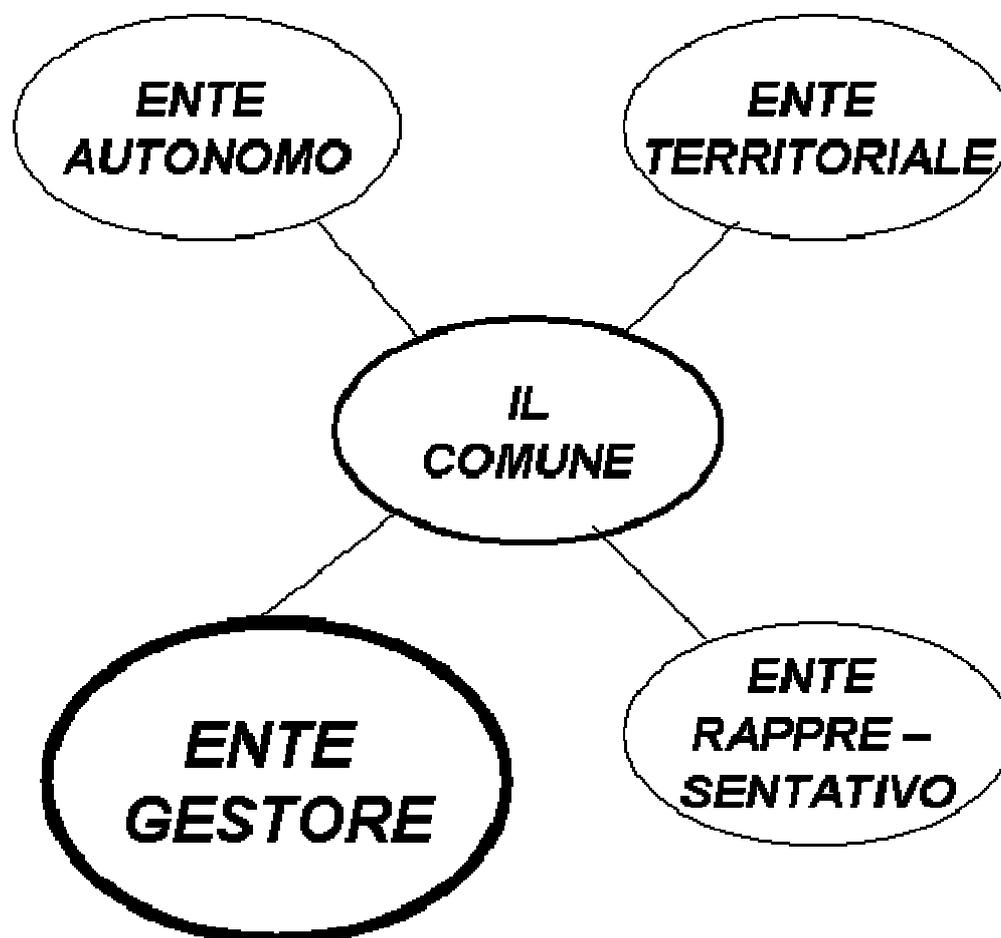
## **COMUNE: FUNZIONI**

IL COMUNE E' UNA STRUTTURA COMPLESSA DI:

- **RAPPRESENTANZA POLITICA**
  
- **GESTIONE DEL TERRITORIO:**
  - FUNZIONI PRODUTTIVE
  - FUNZIONI ABITATIVE
  - FUNZIONI CONNESSE ALLA VIABILITA'
  - FUNZIONI AMBIENTALI (SPAZI CULTURALI, VERDE)
  
- **EROGAZIONE DI SERVIZI:**
  - SERVIZI SOCIALI
  - SCUOLA, EDUCAZIONE
  - IGIENE DEGLI ABITATI
  - CULTURA, AGGREGAZIONE SOCIALE

# I QUATTRO ASPETTI FUNZIONALI DEI COMUNI ITALIANI

**IL COMUNE E' . . .**



↓ Questa caratteristica è particolarmente rilevante  
per il funzionamento dei **servizi sociali**

## **COMUNI E SERVIZI SOCIO - ASSISTENZIALI: PROCESSI DI ACCRESCIMENTO DI RUOLO**

**2000:**

- **TITOLARITA' DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE**
- **PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE REALIZZAZIONE**
- **AUTORIZZAZIONE, ACCREDITAMENTO, VIGILANZA**

**1977**

- **MINORI:**
  - **SETTORE AMMINISTRATIVO E CIVILE**
  - **FUNZIONI ex ENAOLI, ex ENPMF**
- **ANZIANI ex ONPI**
- **DETENUTI E VITTIME DEL DELITTO**
- **EX CARCERATI**
- **ASSISTENZA ECONOMICA ex ECA**

**PRIMA DEL 1977:**

- **INABILI AL LAVORO**
- **ASILI NIDO**
- **DIRITTO ALLO STUDIO**
- **MINORI (ex ONMI)**
- **SERVIZI PROMOSSI DALLE REGIONI**

## **DIFFERENZE STRUTTURALI FRA RIFORMA SANITARIA e RIFORMA DEI SERVIZI SOCIALI**



**CREAZIONE DI UN  
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE  
ARTICOLATO IN USL  
poi funzionalmente trasformate in  
ASL**



**REGOLAZIONE DI UNA  
RETE DI ENTI AMMINISTRATIVI  
PRE-ESISTENTI ALLO SCOPO  
DI SVILUPPARE L'OFFERTA  
DI SERVIZI SOCIALI  
e, in particolare  
FORTE INCREMENTO DELLE  
RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVE ed  
ORGANIZZATIVE DEI COMUNI**

# **TITOLARITA' ed ESERCIZIO**

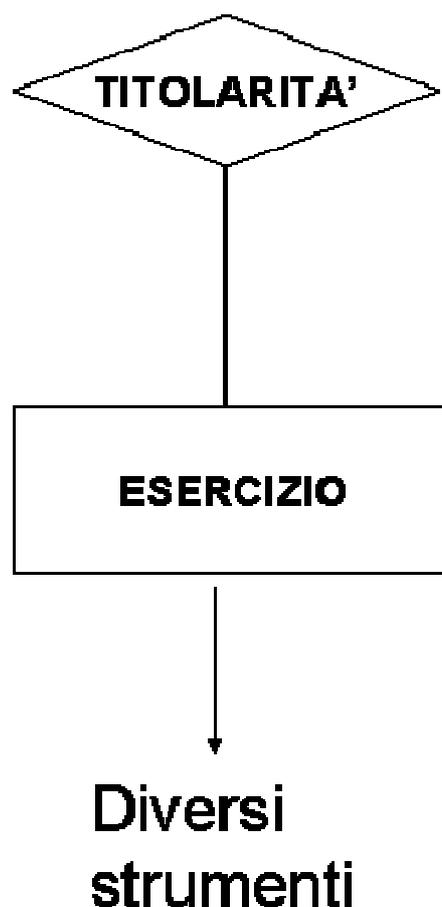
## **DELLE FUNZIONI DEI COMUNI**

### **NELLA LEGGE 328/2000 E NEL D.LGS 267/2000**

**Le regole - art. 6 Legge 328/00:**

**"I COMUNI SONO TITOLARI  
DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE  
CONCERNENTI GLI INTERVENTI SOCIALI  
SVOLTI A LIVELLO LOCALE"**

**"TALI FUNZIONI SONO ESERCITATE  
DAI COMUNI ADOTTANDO SUL  
PIANO TERRITORIALE GLI ASSETTI  
PIU' FUNZIONALI ALLA GESTIONE,  
ALLA SPESA E AL RAPPORTO CON  
I CITTADINI"**



## **COMUNI : FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI**

- **GESTIONE DIRETTA "IN ECONOMIA"**
- **GESTIONE TRAMITE "ISTITUZIONE"**
- **GESTIONE TRAMITE "AZIENDA SPECIALE"**
- **GESTIONE TRAMITE "DELEGA ALLE ASL"**
- **GESTIONE TRAMITE CONTRATTI DI APPALTO**
- **GESTIONE TRAMITE "ACCREDITAMENTO"**
- **GESTIONE TRAMITE FORME MISTE  
PUBBLICO/PRIVATO: es. FONDAZIONI DI  
PARTECIPAZIONE**
- **GESTIONE TRAMITE FORME ASSOCIATIVE**

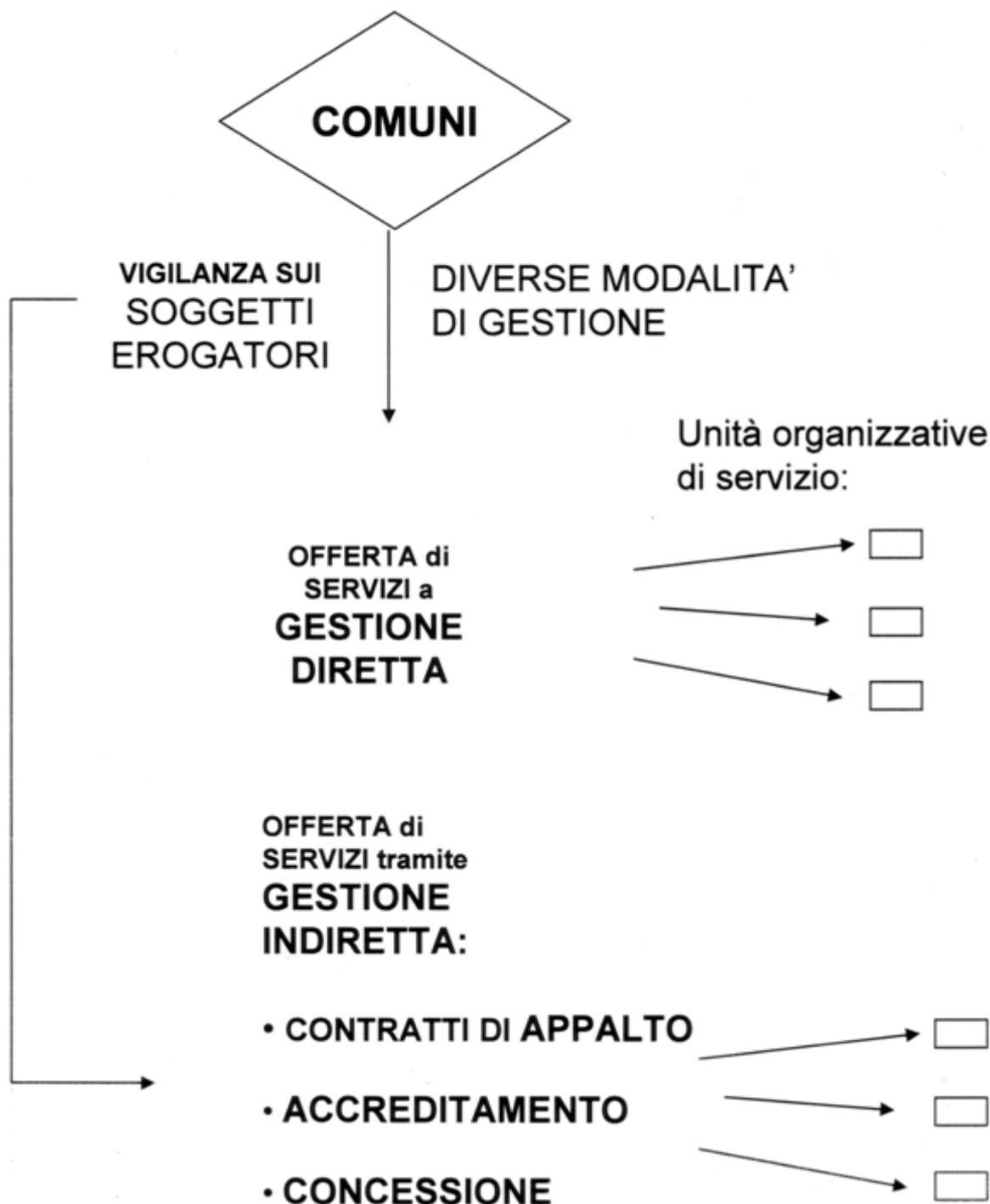
RIFERIMENTI NORMATIVI:

Decreto Legislativo 267/2000 artt. 113, 114, 115, 116,

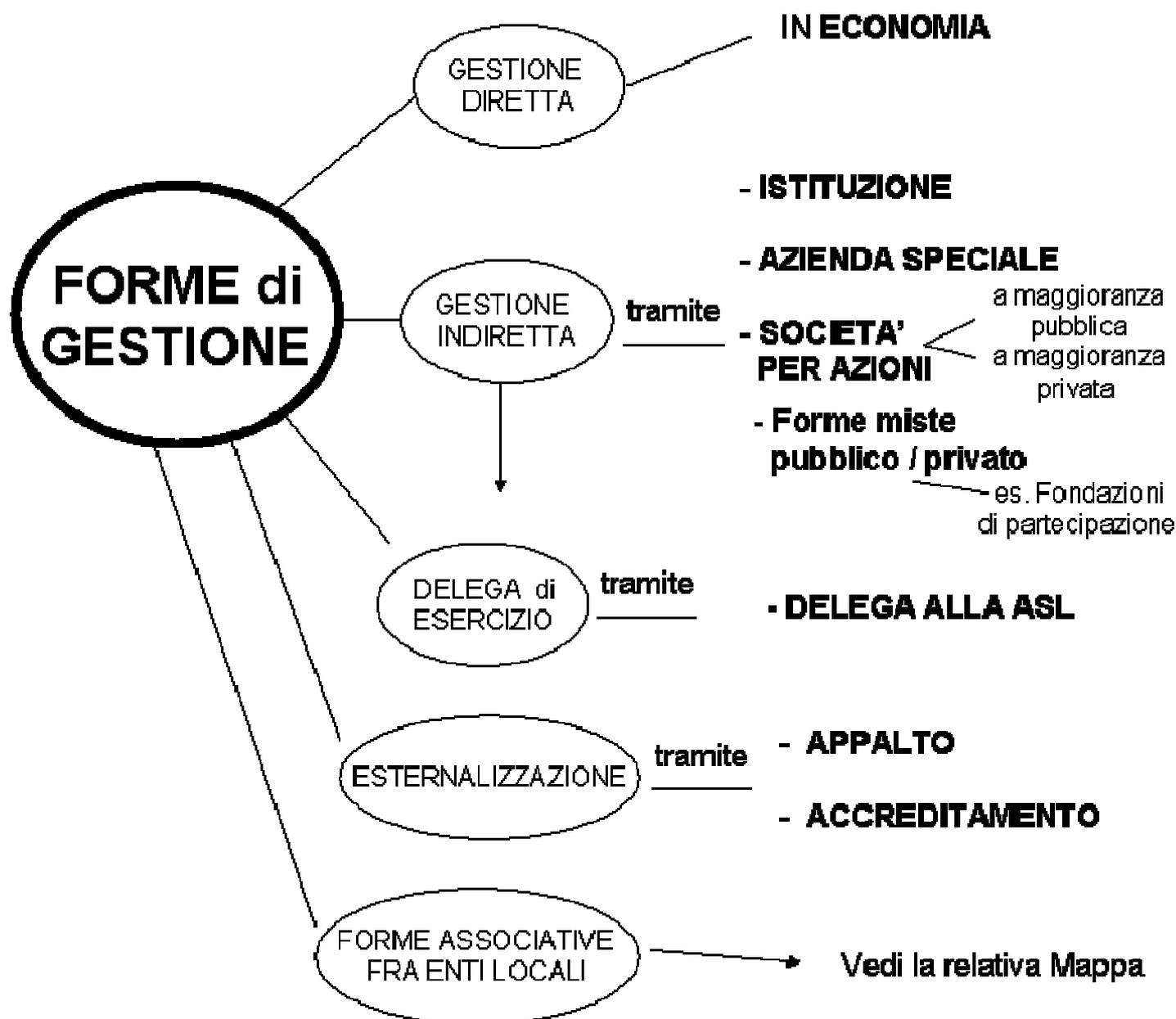
Decreto Legislativo n. 502 e successive modifiche: art. 3 comma 3

Legge n. 328/2000, art. 11

# FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI SOCIALI



# COMUNI: MAPPA DELLE DIVERSE FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI



## RIFERIMENTI NORMATIVI:

- Dlgs 267/2000, artt. 113-117
- Dlgs 502/1992 e successive modifiche, art. 3/comma 3
- Legge 328/2000, art. 5, 6, 11

## **COMUNI**

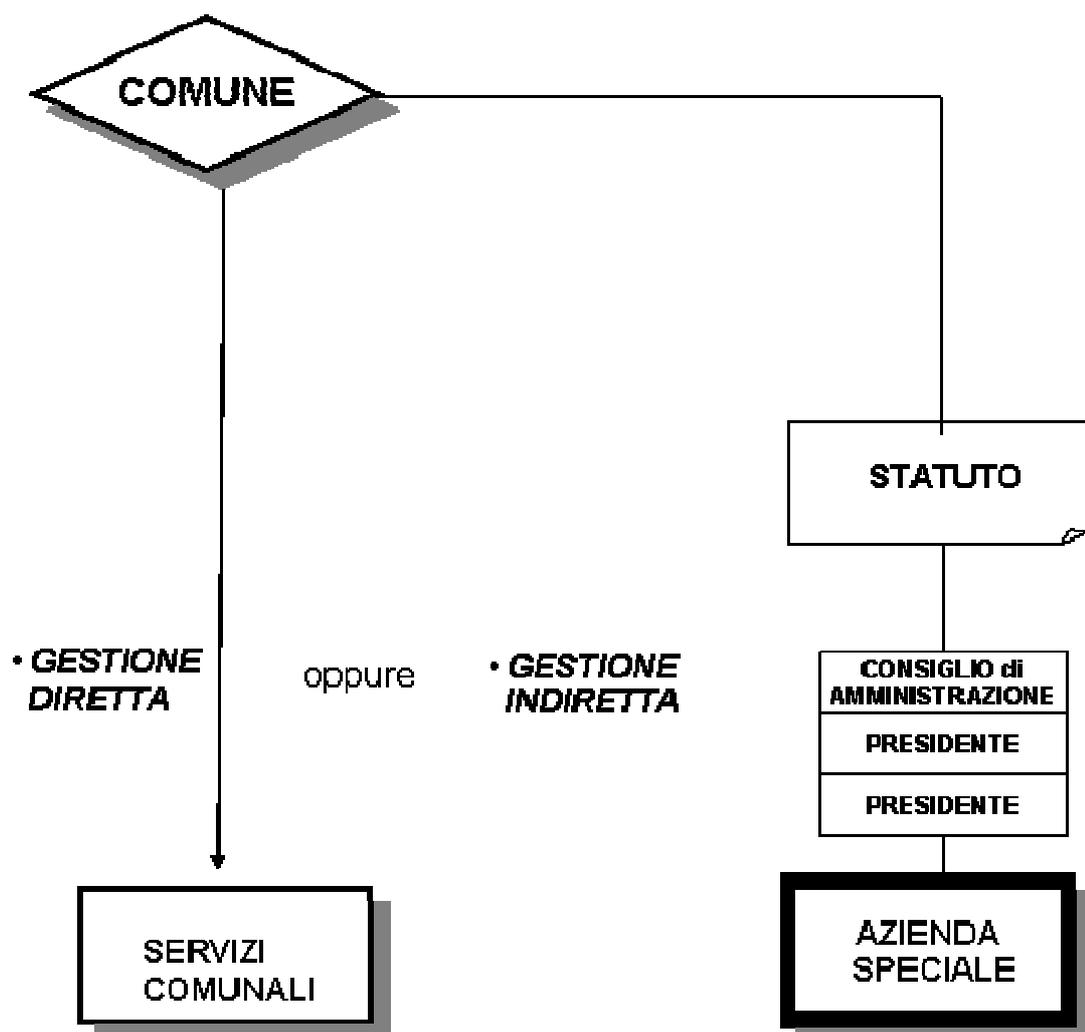
### **FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI: LA GESTIONE DIRETTA**



## ***AZIENDE SPECIALI*** ***(L. 142/1990 art 23)***

- **OBIETTIVO:**
  - **AMMINISTRAZIONE INDIRETTA DI SERVIZI A RILEVANZA IMPRENDITORIALE**
  
- **NORMAZIONE:**
  - **STATUTO**
  - **REGOLAMENTO**
  
- **AREA TERRITORIALE:**
  - **COMUNALE**
  - **PROVINCIALE**
  
- **ASSETTO ISTITUZIONALE:**
  - **"ENTE STRUMENTALE" DOTATO DI :**
    - **PERSONALITA' GIURIDICA**
    - **AUTONOMIA IMPRENDITORIALE**
    - **STATUTO E REGOLAMENTI AUTONOMI, MA APPROVATI DAI RISPETTIVI CONSIGLI**
  
  - **L'ENTE LOCALE ESERCITA FUNZIONI DI**
    - **INDIRIZZO**
    - **VIGILANZA**
    - **VERIFICA**
  
- **ORGANI:**
  - **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**
  - **PRESIDENTE**
  - **DIRETTORE ( CON RESPONSABILITA' GESTIONALE)**
  - **ORGANO DI REVISIONE**
  
- **UFFICI, PERSONALE:**
  - **SI APPLICANO LE NORME PREVISTE PER COMUNI E PROVINCE**
  
- **COMPITI:**
  - **GESTIONE DI ATTIVITA' A RILEVANZA ECONOMICA E IMPRENDITORIALE**

## **GESTIONE DEI SERVIZI: L'AZIENDA SPECIALE**



Fonte: Decreto Legislativo n. 267/2000, art. 114:

“L’azienda speciale è ente strumentale dell’ente locale dotato di autonomia imprenditoriale  
E di proprio statuto”