

## **Capitolo 4**

### **Le forme associative, le scelte gestionali e la trasformazione delle Ipab**

La nuova formulazione dell'art. 118 del titolo V della Costituzione, attribuendo ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative, prelude ad un significativo ampliamento delle loro competenze e presuppone che l'Ente locale, in base ai principi di sussidiarietà e differenziazione, debba raggiungere, attraverso la cooperazione sovracomunale, un livello dimensionale ed organizzativo adeguato alle nuove funzioni che gli sono state assegnate.

La stessa L. 328/00 chiama l'Ente locale a programmare gli interventi in una logica di rete che prevede non solo l'allargamento dei soggetti chiamati a definire le politiche sociali ma anche l'ampliamento dell'estensione territoriale. Il principio di sussidiarietà impone la ricerca del livello di governo ottimale al quale ricondurre le competenze in materia di servizi sociali, con la finalità di perseguire interessi comuni; emerge quindi chiaramente il richiamo alla necessità che i Comuni si associno e, a seguito della programmazione di zona, sviluppino forme di gestione coerenti con la programmazione integrata dei servizi.

Queste recenti impostazioni normative, prendendo atto di una avvenuta crescita dei Comuni dal punto di vista della capacità di pianificazione e di programmazione, hanno sostanzialmente modificato il quadro di riferimento in cui operavano gli Enti locali, che oggi devono superare la tradizionale logica di erogatori di servizi assistenziali alla collettività per assumere pienamente un ruolo di governo complessivo del sistema dei servizi sociali, puntando a compiere scelte che sempre più si ispirino a criteri di innovazione, efficienza, trasparenza e soprattutto partecipazione con una autonomia sempre maggiore rispetto al precedente sistema centralistico, con un necessario controllo delle risorse e dei bilanci. La programmazione zonale, prevista per ambiti territoriali corrispondenti ai distretti in un'ottica di integrazione tra Comuni e AUSL, si inserisce in questo contesto di progressivo cambiamento delle competenze e del ruolo degli Enti locali, e rappresenta lo strumento di programmazione in grado di promuovere l'innovazione introdotta dalla normativa nazionale e regionale.

#### **4.1 L'esercizio associato di funzioni in Emilia Romagna**

Con la L.R. 2/03, l'Emilia-Romagna ha riaffermato il ruolo primario degli Enti locali e dei Comuni in particolare, definendo il distretto quale ambito ottimale per la programmazione del sistema integrato dei servizi e interventi sociali e, di norma, anche per la loro gestione. La legge regionale ha quindi valorizzato il processo sovracomunale di pianificazione, introducendo lo strumento dei Piani di zona - il cui organo di governo politico è il Comitato dei Sindaci del Distretto - e disponendo l'indispensabile partenariato in questo processo delle Aziende Usl, chiamate a sottoscrivere l'Accordo di Programma per la parte degli interventi di integrazione sociosanitaria.

Precedentemente, la L.R. n. 11/01 ha disciplinato le forme associative in materia di Enti Locali, promuovendo l'istituzione di Unioni, comunità montane e in specifico Associazioni Intercomunali finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e all'organizzazione di servizi. I Programmi di riordino territoriale, oggetto di successive Delibere di Giunta Regionale, hanno poi

previsto incentivi per lo sviluppo di funzioni e servizi gestiti in forma associata, tra i quali, attinenti al settore sociale, i servizi di assistenza domiciliare, i servizi per infanzia e minori, quelli per disabili e tossicodipendenti, la gestione di strutture residenziali per anziani.

Gli stessi indirizzi regionali per l'attuazione della sperimentazione dei Piani di zona, in coerenza con la norma specifica successivamente approvata nella L.R. 2/2003 (art. 16), hanno poi sottolineato la centralità dell'ambito distrettuale quale sede più appropriata ed efficace dell'integrazione socio-sanitaria.

I Piani di zona sino ad ora elaborati non hanno compiutamente affrontato e risolto il problema delle forme organizzative per la gestione integrata dei servizi, questo perché l'introduzione di nuovi soggetti giuridici integrati e la modifica dei precedenti assetti gestionali comportano processi di condivisione di obiettivi e metodologie di grande complessità e quindi una forte gradualità e sperimentali delle scelte.

Definire le politiche sociali in un ambito territoriale più vasto di quello del singolo Comune comporta infatti, come primo elemento essenziale per la valutazione delle possibili forme di gestione, la decisione tra l'assunzione di una logica solidaristico-assicurativa tra i Comuni, tale da stemperare i rischi sociali su una platea più vasta di enti, o di una logica ripartitiva delle risorse, commisurando i servizi alle risorse impiegate da ogni ente locale. La decisione di assumere o meno l'approccio solidaristico, particolarmente importante per i Comuni di piccole o piccolissime dimensioni, assume una importanza fondamentale per l'introduzione di forme di gestione integrate, poiché da essa dipende in grande misura l'autonomia gestionale delle strutture di erogazione introdotte e, di conseguenza, la sostenibilità economica delle stesse.

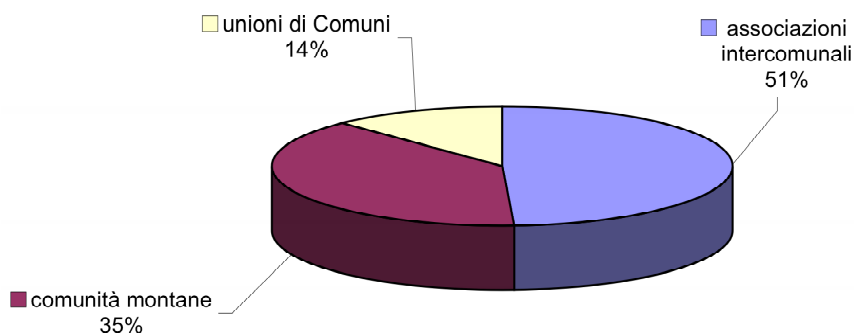
In questo momento rimane comunque il dato consolidato di una tensione dei Comuni emiliano-romagnoli, specialmente di piccole dimensioni, verso un accentramento di funzioni e servizi che si manifesta in diversi modi e a diversi livelli. La Regione Emilia-Romagna ha in diversi modi supportato tale processo di condivisione, contribuendo in modo significativo alla deframmentazione gestionale degli enti locali.

Il processo di aggregazione istituzionale ha infatti evidenziato come, in Emilia-Romagna, le forme associative tra Comuni negli ultimi anni siano cresciute, costituendo una base solida e qualificata per la programmazione, consentendo lo sviluppo e l'ampliamento della collaborazione tra enti locali e portando ad un consolidamento della Zona come nuovo soggetto nell'ambito della programmazione. Tutti i dati e parte dei commenti che seguono sono tratti dalla pubblicazione "Relazione sullo stato di attuazione del Programma di riordino territoriale", a cura dell'Assessorato Innovazione amministrativa e istituzionale e Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna (novembre 2003).

#### **4.2 Le forme associative**

Le forme associative costituite in Emilia-Romagna sono, al 30 maggio 2003, 51. Le 26 associazioni intercomunali rappresentano il 51% delle forme associative complessive. Anche le Comunità montane hanno una discreta rilevanza, sono infatti 18, mentre le Unioni, e cioè le forme associative più stabili e strutturate, in tutto sono 7.

### Distribuzione percentuale delle forme associative



*Nota: 7 Unioni di Comuni, 18 Comunità montane, 26 Associazioni Intercomunali*

Il complesso delle forme associative, pari a 51, coinvolge ben 286 Comuni sui 341 complessivi. I Comuni che non hanno aderito ad alcuna forma associativa sono 55: molti di essi sono Comuni medi o grandi che, come è noto, hanno minore inclinazione e minor bisogno di associarsi. Più precisamente, ben ventuno dei Comuni che non aderiscono a forme associative hanno una popolazione superiore ai 10.000 abitanti e, tra essi, sette sono Comuni capoluogo di Provincia (tre Comuni capoluogo di Provincia, invece, hanno aderito ad Associazioni intercomunali: si tratta di Forlì, Cesena e Reggio Emilia).

PROVINCIA	TOT. COMUNI PROVINCIA	TOT. COMUNI ASS.TI	TOT. COMUNI NON ASS.TI
PIACENZA	48	32	16
PARMA	47	39	8
REGGIO E.	45	44	1
MODENA	47	43	4
BOLOGNA	60	53	7
FERRARA	26	21	5
RAVENNA	18	13	5
FORLI-CESENA	30	26	4
RIMINI	20	15	5
<b>TOT</b>	<b>341</b>	<b>286</b>	<b>55</b>

Dei 286 Comuni\* che hanno scelto forme aggregative, 138 hanno aderito ad Associazioni intercomunali, 127 sono ricompresi in Comunità montane e 27 in Unioni di Comuni.

\* Il totale non coincide con la somma dei Comuni aderenti a forme associative in quanto 6 Comuni aderiscono sia a Unioni sia a Comunità montane.

In ambito sociale i servizi che maggiormente vengono gestiti dalle Associazioni e dalle Unioni sono i servizi per l'infanzia e i minori, i servizi di assistenza a disabili e tossicodipendenti, i servizi di assistenza domiciliare e le strutture residenziali per anziani. Al contrario nessuna Comunità Montana gestisce asili nido, scuole materne, mense scolastiche, servizi per l'infanzia e i minori.

Gli amministratori locali si sono maggiormente orientati verso l'associazione intercomunale, probabilmente un modello associativo avvertito come meno stringente rispetto alla costruzione di una Unione, un livello di integrazione indubbiamente molto forte, connotato dalla nascita di un nuovo ente locale.

Il fenomeno associativo può essere sinteticamente analizzato considerando alcuni dati demografici. Si può innanzitutto notare che, poiché il fenomeno associativo non coinvolge gran parte dei Comuni medio-grandi o grandissimi, nonostante circa l'84% dei Comuni abbia aderito a modelli associativi, la popolazione residente in Comuni che non vi hanno aderito è pari circa al 43% dell'intera popolazione regionale.

Un altro dato significativo è che la grande maggioranza della popolazione interessata dal fenomeno associativo risiede in Associazioni intercomunali, mentre la popolazione residente all'interno di Comunità montane, data la bassissima densità demografica che caratterizza di norma i territori montani, supera di poco il 10%.

Un ultimo profilo di carattere generale, strettamente connesso al dato demografico, è la classificazione delle forme associative in base al numero complessivo di abitanti in esse ricompresi. La classe demografica infatti è, tanto per il Comune singolo quanto per la forma associativa sovracomunale, un dato di grande importanza, indicativo delle caratteristiche organizzative dell'ente ed essenziale per individuare il bacino d'utenza complessivo per l'organizzazione dei servizi.

In assoluto, la massima concentrazione di forme associative a livello regionale, circa il 33%, si rinviene nella classe demografica massima, quella superiore ai 50.000 abitanti, e ciò quasi esclusivamente grazie alle Associazioni intercomunali.

#### **4.3 Le forme associative nei territori provinciali e a livello di zona**

Per quanto riguarda il fenomeno associativo analizzato a livello provinciale, emerge come il modello dell'Associazione abbia avuto maggior seguito nella Provincia di Bologna e in quella di Reggio Emilia seguite da Ferrara e Piacenza: in tutte le province citate non esiste invece alcuna Unione, tranne a Reggio Emilia (dove ne esiste una). Le Province nelle quali, al contrario, il modello Unione è più presente sono Modena e Parma.

PROVINCIA	ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI	COMUNITA' MONTANE	UNIONI DI COMUNI	TOT. FORME ASS.VE
PIACENZA	4	3	0	7
PARMA	1	2	2	5
REGGIO E.	5	1	1	7
BOLOGNA	5	4	0	9
MODENA	3	3	2	8
FERRARA	4	0	0	4
RAVENNA	1	1	0	2
FORLI-CESENA	2	3	1	6
RIMINI	1	1	1	3
<b>TOT. FORME ASSOCIATIVE</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>51</b>

In appendice al volume si allegano le tabelle provinciali che illustrano le forme associative ad oggi presenti nelle zone sociali della Regione.

#### 4.4 Gli indirizzi gestionali e la trasformazione delle Ipb

Abbiamo visto come i Piani di zona non abbiano generalmente ancora offerto risposte compiute su quali forme associative adottare per la gestione integrata dei servizi sociali e sociosanitari e per le altre funzioni che la L.R. n. 2 prevede, connesse alla programmazione e gestione del Piano. Le forme di aggregazione tra Comuni, pur significative, si sono sviluppate partendo solo in alcune realtà dalla gestione integrata del sociale. D'altra parte il processo di graduale integrazione dei servizi sociali e socio-sanitari deve tenere conto sia delle difficoltà dei Comuni a collaborare e integrare servizi e strategie, sia del fatto che trattare compiutamente un tema così complesso come la integrazione territoriale di funzioni e servizi necessita di tempi più lunghi rispetto a un unico triennio, sperimentale, di pianificazione zonale. Per individuare una forma di gestione in grado di raccogliere un sufficiente consenso politico sul territorio e, contemporaneamente, di assicurare una sostenibilità economica delle politiche sociali programmate è importante considerare una molteplicità di variabili, tra loro strettamente connesse, e ciò comporta riflessioni non solo tecniche, ma principalmente politiche.

Se un tempo le politiche sociali erano tendenzialmente gestite in modo elementare, attraverso la gestione in economia oppure attraverso l'affidamento complessivo al privato sociale, oggi gli Enti locali stanno sempre più sviluppando una maggior capacità di pianificazione di medio-lungo periodo, sostenuta dalla capacità di ricercare e di ricorrere a formule gestionali assai diversificate.

Questo nuovo approccio porta gli Enti locali a rivedere le tradizionali modalità gestionali, valutando quanto fatto sino ad ora e la natura dei servizi erogati, definendo strumenti per la loro valutazione, analizzando le potenzialità e le criticità di nuove forme istituzionali di gestione e la funzionalità delle relazioni tra i diversi enti erogatori.

La proposta di introduzione di nuove forme di gestione coerenti con la programmazione integrata dei servizi deve comunque partire da una riflessione complessiva degli orientamenti organizzativo-gestionali che i Comuni hanno deciso di adottare in seguito alla predisposizione dei Piani di zona,

tenendo in questo momento soprattutto conto della nuova normativa relativa alla ridefinizione delle Ipab.

A fine dicembre 2004 la Regione Emilia-Romagna, infatti, ha emanato, ai sensi della L.R. 2/03, le direttive per la trasformazione delle Ipab in Aziende Pubbliche di Servizi alla persona, ridefinendone la collocazione e introducendo elementi di grande rilevanza relativamente alla gestione dei servizi sociosanitari a livello locale all'interno della rete dei servizi sociali, e ciò dopo avere attivato una rilevazione analitica delle attività e dei patrimoni delle Ipab, datata al settembre del 2003<sup>1</sup>.

Come noto, prima dell'emanazione della L. 328/00, le Ipab erano enti dalla natura controversa, che sottostavano ad una disciplina sostanzialmente pubblicistica, fortemente connessa però con elementi privatistici.

L'importanza di questi enti è particolarmente rilevante nel caso delle residenze per anziani, per lo più non autosufficienti, nel settore educativo e in quello dei disabili. A questi tradizionali settori di intervento, peraltro, se ne sono aggiunti ultimamente di nuovi, più marcatamente inseriti nella rete integrata di servizi.

In Emilia-Romagna, le Ipab che dichiarano di svolgere attività socio assistenziali sono circa 257, di cui una ventina inattive, distribuite sul territorio provinciale e per ambito di intervento come dalla tavola seguente:

	BO	FE	FC	MO	PR	PC	RA	RE	RN	TOT
<b>Minori</b>	13	4	2	5	2	3	7	4	3	41
<b>Anziani</b>	14	3	12	10	12	14	14	10	6	95
<b>Disabili</b>	1	0	1	1	1	1	0	2	0	7
<b>Contributi</b>	4	2	0	4	0	1	4	1	0	16
<b>Scuole</b>	4	0	3	7	11	4	0	2	3	34
<b>Altro</b>	10	4	7	7	2	4	5	2	0	41
<b>Inattive</b>	4	0	4	4	4	0	4	0	1	21
<b>TOTALE</b>	<b>50</b>	<b>13</b>	<b>29</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>27</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>257</b>

Fonte: Rilevazione Regione Emilia-Romagna 2003

Significativi i dati sul personale relativi alla nostra regione: 4175 unità, a cui si aggiungono 2870 operatori in convenzione su un totale nazionale di circa 60 mila addetti, comprensivo anche del personale convenzionato.

Di tutto rispetto anche l'ammontare del patrimonio che è possibile stimare in 690 milioni di euro e che comprende beni immobili urbani e rurali.

Le Ipab della Regione, tutte formate grazie a lasciti e donazioni, registrano ancor oggi un'alta affezione dei cittadini nei loro riguardi: il 24,3% delle Ipab ha ricevuto, fra il 1997 e il 1999, lasciti e donazioni per un ammontare di oltre 12 miliardi e 480 milioni di lire.

<sup>1</sup> È da tale rilevazione che sono tratti tutti i dati citati di seguito.

Secondo quanto previsto dal provvedimento regionale, le 257 Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza presenti in Emilia-Romagna dovranno trasformarsi in Aziende pubbliche di servizi alla persona o in Fondazioni di diritto privato.

Le Ipab che si trasformeranno in Aziende avranno personalità giuridica di diritto pubblico, saranno dotate di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile, finanziaria e non dovranno avere fini di lucro e dovranno svolgere la propria attività secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e ricavi. Inoltre, le Aziende di Servizi alla Persona derivanti dalla trasformazione delle Ipab dovranno garantire la continuità dei servizi attualmente gestiti e potranno assumere il ruolo di produzione ed erogazione di eventuali ulteriori servizi, nell'ambito e secondo le esigenze della pianificazione locale.

La normativa regionale prevede che il processo di aziendalizzazione si sviluppi, sia in sede regionale che a livello locale, assumendo il confronto e la concertazione come metodo di relazione con le OO.SS., il Terzo settore e le organizzazioni più rappresentative delle Ipab: infatti una Ipab che si trasformi in Azienda Pubblica di servizi, sulla base del Piano definito dal Comitato di Distretto in coerenza con il Piano di zona, dovrà assumere una funzione di riferimento nella rete dei servizi del territorio, costruendo o consolidando una relazione assai stretta con tutti gli attori del territorio.

Diversificare le attività diventa, per le Aziende che intendono mantenere la piena e miglior occupazione delle risorse, fondamentale. Prendendo infatti ad esempio il settore anziani (sette in cui le Ipab emiliano-romagnole sono oggi più impegnate), in cui Comuni e Aziende USL - principali interlocutori e importanti finanziatori delle Ipab - cercano di contenere la spesa per le rette delle strutture residenziali a favore di interventi per sostenere chi versa in condizioni di non autosufficienza a domicilio, è necessario che le future Aziende possano diversificare le proprie attività, sviluppando servizi leggeri da affiancare alle tradizionali cure residenziali, includendovi attività accessorie.

Per entrare a pieno titolo nel sistema integrato, esse dovranno quindi dare inizio ad un processo di riorganizzazione che le metta in condizione di affrontare i cambiamenti in atto nel sistema di welfare locale e di assumere un modo di agire più reattivo ai fabbisogni definiti dai Piani di zona, più attento ad elementi di efficacia ed efficienza, più orientato all'innovazione, come sempre più richiede il contesto sociale.

In Emilia-Romagna molte Ipab hanno già diversificato le attività, realizzando anche nuove tipologie di interventi (27 Ipab hanno attivato nuovi servizi nel 1999), soprattutto nell'area anziani: a fianco delle residenze si collocano i centri diurni, le case protette, i servizi domiciliari; inoltre non sono poche le Ipab che forniscono pasti a domicilio d'intesa con i Comuni o le associazioni di volontariato.

Nel settore dei minori, a fianco degli asili di antica tradizione, si sono avviati servizi per l'adolescenza, gruppi famiglia, residenze educative; in diversi casi si sostengono le famiglie in difficoltà con la cessione di unità abitative, spesso accompagnandole con altri interventi (anche economici) di aiuto. Molte Ipab stanno poi sviluppando, accanto ai tradizionali, servizi innovativi quali ad esempio iniziative per la multiculturalità, comunità educative per minori maltrattati, ed altri interventi rivolti alle "nuove povertà".

Per quanto riguarda l'ambito territoriale di attività delle Aziende di Servizi alla Persona, esso sarà di norma quello della zona sociale, coincidente con il distretto. Vi sarà comunque la possibilità di costituire, se maggiormente funzionali o coerenti con le esigenze della programmazione sociale di zona (ad esempio ambiti territoriali coincidenti con associazioni intercomunali per la gestione dei servizi sociali, territori montani, ecc.), Aziende di ambito sub o sovra zonale: la costituzione sarà prevista, nell'ambito del piano delle trasformazioni aziendali relative alla zona sociale, dal Comitato di distretto, acquisito il parere del Comune sede dell'istituzione.

Inoltre, al fine di offrire risposte complessive e funzionali al bisogno di servizi, le Istituzioni che operano nello stesso settore di attività e nello stesso ambito si dovranno fondere in un'unica azienda. Molte Ipab in Emilia-Romagna hanno scelto la strada della fusione (dal 1983 ad oggi se ne contano circa 35), dell'incorporazione e del raggruppamento, per potenziare le proprie capacità assistenziali.

Tenuto però conto del complesso delle istituzioni presenti nella zona e valutata la compatibilità con le esigenze della programmazione zonale, le Istituzioni il cui volume di spese correnti riportate nel bilancio di previsione 2004 sia superiore a euro 4.000.000 per il settore anziani e 1.500.000 per il settore minori ed altro, potranno operare in maniera autonoma.

Per garantire le necessarie sinergie nell'erogazione dell'attività, l'azienda potrà caratterizzarsi come multiservizi sia nello stesso settore di attività che in altri settori. Il programma delle trasformazioni aziendali, predisposto e approvato dai sindaci del distretto, dovrà tenere conto, nella definizione dell'azienda come multiservizi e/o multisettoriale, del carattere pluralistico del sistema integrato ed in particolare dell'offerta di servizi erogati da altri soggetti, in particolare del Terzo settore. Nell'ambito dello stesso settore di assistenza potranno essere comunque costituite aziende che svolgono un solo tipo di servizio, purché dotate di elevata specializzazione ed operanti in un bacino di utenza almeno regionale.

In Emilia-Romagna le Ipab, ormai da tempo inserite a pieno titolo nella rete dei servizi, sono presenti nella maggioranza dei territori in cui la programmazione dei servizi sociali è avvenuta con la stesura dei Piani di zona e degli Accordi di programma.

Si può evidenziare, a titolo di esempio, come la stragrande maggioranza delle Ipab che operano nel settore anziani ha sottoscritto Accordi di programma specifici, precedenti agli Accordi dei Piani di zona (71, principalmente delle Province di Ravenna, Parma e Reggio Emilia). Segnale inoltre di una buona dinamicità sono le 27 Ipab che hanno attivato nuovi servizi nel 1999, ancora una volta quasi metà di queste ha ampliato o avviato servizi per anziani, ma significativa è la presenza di servizi rivolti ai minori e alla famiglia: appartamenti attrezzati per poter stare vicino ai bambini a lunga ospedalizzazione, interventi a sostegno di madri con minori o di famiglie in difficoltà, comunità per minori maltrattati. Sono inoltre sette le Ipab, con fini istituzionali rivolti ai minori, che hanno presentato o partecipato a progetti nell'ambito della L. 285/97, in particolare nei territori di Bologna, Modena e Ferrara. La percentuale delle Ipab che hanno presentato progetti sulla L. 285/97 è significativa soprattutto se si considera che le Ipab che svolgono attività assistenziale nel settore dei minori sono complessivamente 42, quindi quelle che hanno presentato progetti sulla L. 285/97 sono poco meno di un quinto.



Inoltre circa un'Ipab su cinque partecipa ad organizzazioni del Terzo settore: Forum del volontariato, associazione Alzheimer, Federazione italiana scuole materne. Ravenna con più di un terzo delle sue Ipab aderenti ad organizzazioni del terzo settore sembra differenziarsi dalle altre province, che presentano una certa omogeneità, ad esclusione di Ferrara che è ampiamente sotto la media regionale.

È interessante infine notare come parecchie Ipab abbiano realizzato, negli ultimi anni, iniziative per far conoscere le proprie attività: sono 32 le Ipab che pubblicano un giornalino, ancor più numerose (52) quelle che organizzano incontri con la popolazione o manifestazioni per la cittadinanza (99), oppure più istituzionalmente, presentazioni dell'attività annuale (31).

#### **4.5 Verso l'integrazione delle politiche sociali**

L'integrazione delle singole politiche comunali rappresenta la strada per una maggiore efficienza amministrativa e di governo; la crescente complessità dei modelli di welfare locale, rende sempre più difficile per un singolo Comune la gestione dei servizi. Il Piano di zona è uno degli strumenti che meglio possono rispondere alla esigenza di integrazione dei servizi, e rappresenta una riposta molto flessibile alle diversificate necessità del sociale. È anche, però, uno strumento ancora in crescita, che sconta una difficoltà dei Comuni a decidere insieme: questo è il motivo per cui la definizione di forme di gestione associata delle funzioni non ha ancora trovato nella programmazione zonale lo spazio per esprimersi compiutamente.

Gli interventi regionali in materia di Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona, gli incentivi all'associazione tra Comuni e la spinta verso una minore frammentazione aiutano il processo di integrazione, che pure presenterà criticità che potranno e dovranno trovare nella programmazione zonale risposte operative.