



COMITATO DI PILOTAGGIO OT11 OT2

AREA DI LAVORO COMUNE

SISTEMA MULTILIVELLO DEI SERVIZI SOCIALI IN RETE

Linea guida per la costruzione di reti di collaborazione interistituzionale ed il coinvolgimento del terzo settore

24 novembre 2016

La presente linea guida è stata sviluppata sotto il coordinamento del Ministero del Lavoro – Direzione generale per l’inclusione e le politiche sociali, in quanto Centro di Competenza dell’Area di Lavoro Comune “**Sistema Multilivello dei Servizi Sociali in rete**”, nell’ambito delle attività del **Network OT11-OT2** (Agenda digitale) del Comitato di Pilotaggio per il coordinamento degli interventi OT11 e OT2, realizzati nel quadro dell’Accordo di Partenariato Italia in tema di rafforzamento della capacità istituzionale e amministrativa (Obiettivo Tematico 11) e di attuazione dell’Agenda Digitale (Obiettivo Tematico 2).

Il Comitato è stato istituito con decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 24 febbraio 2015. È presieduto dal Capo di Dipartimento della Funzione Pubblica.

Sommario

1. Finalità	3
2. Principi generali	3
3. Obiettivi operativi	4
4. Linee di metodo per la costruzione di reti di collaborazione in ambito sociale .	5
4.1. Progettare, costruire e lavorare in rete: alcuni aspetti generali.....	5
4.2. Le reti nell'ambito delle politiche sociali: un sistema articolato e plurale	7
5. Strumenti operativi: schemi-tipo di protocolli di integrazione istituzionale e gestionale	10
5.1. Note d'uso	10
5.2. Schemi-tipo di protocolli di integrazione istituzionale	11
5.2.1. <i>Indirizzi ed orientamenti per la programmazione integrata di sistema</i>	11
5.2.2. <i>Integrazione multilivello con l'ambito educativo</i>	16
5.3. Schemi-tipo di protocolli di integrazione gestionale	22
5.3.1. <i>Programmazione attuativa e trasferimento di risorse del FSE fra Regione ed ambiti territoriali</i>	22
5.3.2. <i>Coordinamento ed integrazione fra Comune capofila e comuni costituenti l'ambito territoriale, anche ai fini della gestione di risorse FSE</i>	27
5.3.3. <i>Integrazione multilivello per organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi attraverso équipe congiunte multidimensionali</i>	32

1. Finalità

A livello nazionale la Legge di Stabilità 2016 prevede la definizione di un “Piano nazionale di contrasto alla povertà” di cui le “Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno all’inclusione attiva (SIA)”, emanate a febbraio 2016, costituiscono un primo strumento attuativo, con riferimento alla definizione e *governance* del sistema di “presa in carico integrata” da parte dei servizi territoriali dei soggetti in condizione di vulnerabilità.

Appare cruciale in questa fase rafforzare la capacità dei servizi di attuare progetti personalizzati di presa in carico, attraverso l’individuazione di modalità di coordinamento, innovative o già sperimentate, per la collaborazione/cooperazione operativa tra i servizi pubblici territoriali e del privato sociale, operanti nei diversi ambiti (lavoro, salute, educazione/istruzione/formazione, etc.), che possano assicurare la presa in carico integrata. Alle Regioni, che non abbiano già previsto una programmazione e gestione integrata dei servizi, verrà richiesto di porre in essere delle azioni di sistema per una *governance* unitaria che garantiscano i raccordi inter-istituzionali e inter-professionali necessari alla collaborazione fra i servizi del pubblico e del privato sociale per affrontare la presa in carico integrata.

Parallelamente, gli Ambiti territoriali/ Comuni avranno il compito di definire e sottoscrivere modalità operative di collaborazione tra servizi, in accordo agli strumenti regionali di programmazione previsti.

Le presenti Linee guida si pongono, quindi, la principale finalità di sostenere questo percorso indirizzando e supportando **le azioni di capacità amministrativa rivolte alla costruzione di reti di collaborazione interistituzionale fra Amministrazioni pubbliche**, nonché fra di esse ed i soggetti del Terzo settore partendo dal presupposto che l’organizzazione a rete possa essere funzionale tanto alla *governance* del complessivo sistema delle politiche sociali, con particolare attenzione alla presa in carico integrata dei target vulnerabili, all’attuazione del SIA.

Sono rivolte, pertanto, a **promuovere la definizione condivisa di riferimenti comuni di architettura, metodo e strumenti**, attraverso il confronto costruttivo fra Amministrazioni centrali, Regioni ed Enti Locali, nel rispetto dei ruoli ad essi propri e muovendo dalla valorizzazione della pluralità di modelli ed esperienze presenti.

Le linee guida si integrano, per gli specifici aspetti di capacità amministrativa, con quanto già previsto dalla programmazione regionale in termini di integrazione dei servizi territoriali destinati alle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità.

2. Principi generali

È opportuno richiamare alcuni principi generali di riferimento, utili per la corretta attivazione e funzionamento delle reti di collaborazione, in modo da orientare al meglio la programmazione locale e verificare la coerenza delle scelte organizzative e delle procedure adottate sul territorio rispetto alle finalità comuni.

- a) *Semplificazione*. Le reti di collaborazione devono produrre una rilevante semplificazione delle modalità di accesso alla rete dei servizi, facilitando le procedure, migliorando la

comunicazione tra i servizi e tra servizi e cittadini, garantendo unitarietà e coerenza del percorso assistenziale.

- b) *Appropriatezza*. Lo sviluppo delle reti di collaborazione deve produrre maggiore efficacia ed efficienza del sistema, promuovendo il miglior utilizzo possibile dell'offerta dei servizi e la razionalizzazione delle risorse impegnate; l'utilizzo della valutazione multidimensionale rappresenta l'elemento centrale per migliorare l'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni erogate.
- c) *Continuità degli interventi*. Va garantita la linearità e la consequenzialità del percorso assistenziale e di attivazione socio-lavorativa offerto al cittadino utente, attraverso il coordinamento organizzativo delle diverse unità operative coinvolte nel processo. Ciò presuppone lo sviluppo delle capacità di lavoro in équipe, il rispetto degli impegni presi nella definizione dei percorsi di supporto alle famiglie, la raccolta e la registrazione standardizzati dei dati relativi alla presa in carico ed alle misure di attivazione, la trasmissione corretta e regolare delle informazioni tra gli operatori.
- d) *Coesione istituzionale e professionale*. Occorre che le istituzioni coinvolte e i singoli professionisti sviluppino al meglio la capacità di lavorare insieme per il perseguimento di un obiettivo condiviso nel rispetto della professionalità di ciascuno, delle specificità, dei ruoli e delle persone. Tutto ciò richiede un consistente investimento tale da orientare il cambiamento e la crescita culturale. Occorre, in altre parole, investire sulle persone, risorsa critica del sistema, al fine di condividere strategie, azioni ed obiettivi.

3. Obiettivi operativi

Con le presenti linee guida si intende rappresentare un riferimento comune di indirizzo, a natura non cogente, rivolto a supportare lo sviluppo di quattro processi-chiave nell'ambito del sistema delle politiche sociali:

1. la **definizione di possibili architetture-tipo** di relazioni fra i vari attori, istituzionali e del Terzo settore, con riferimento a schemi a diverso grado di strutturazione (dalle intese di principio ed indirizzo agli accordi di collaborazione e cooperazione giuridicamente vincolanti), complessivamente rivolte all'istituzione ed al governo di sistemi multilivello dei servizi sociali a rete stabili, adattivi ed evolutivi;
2. la **definizione dei contenuti minimi di riferimento dei singoli protocolli-tipo di rete**, intesi come le regole comuni definite ed assunte dai diversi attori interessati, a supporto della loro specifica applicazione contestuale, tenendo conto ove opportuno delle loro implicazioni sulla programmazione e la gestione del FSE;
3. l'**individuazione dei fabbisogni di rafforzamento della capacità** delle Amministrazioni interessate dalla costruzione e dall'esercizio delle reti, nonché la definizione di modalità congiunte ed integrate di sviluppo delle relative competenze amministrative;
4. il **confronto e lo scambio di modelli e pratiche fra Amministrazioni**, in una logica di processo e di valorizzazione delle specificità.

Le linee guida si strutturano in:

- una parte generale, rivolta a definire le linee di metodo utili ai fini della costruzione di reti di collaborazione, secondo il principio della progressività della loro strutturazione;
- una parte specifica, rivolta a dettagliare i contenuti minimi dei possibili protocolli costitutivi delle diverse tipologie di reti individuate.

4. Linee di metodo per la costruzione di reti di collaborazione in ambito sociale

4.1. Progettare, costruire e lavorare in rete: alcuni aspetti generali

In queste linee guida, **intendiamo per reti l'insieme di organizzazioni autonome, fra loro interconnesse per il raggiungimento di fini comuni, attraverso regole formalmente definite, a diverso grado di strutturazione e vincolo.** Una rete è essa stessa una organizzazione, distinta da quelle tradizionali in quanto basata su una logica di coordinamento, anche non gerarchico, ma esito dell'equilibrio fra autonomia dei singoli attori (i nodi) e forza delle regole comuni (i protocolli).

Le reti assumono come riferimento i processi, intesi come l'orientamento dell'azione di ogni membro al raggiungimento di un obiettivo comune. Il coordinamento avviene in larga misura attraverso la produzione partecipata e l'applicazione congiunta di insiemi di regole, e l'assegnazione e l'esercizio di specifici ruoli.

Il valore aggiunto della logica di rete sta nella possibilità di coniugare la valorizzazione della specificità delle competenze di ciascun attore coinvolto con la necessità di condivisione di strategie ed azioni per il perseguimento di obiettivi comuni.

Le reti sono un adeguato modello organizzativo ove si tratti di affrontare situazioni caratterizzate da una o più fra le seguenti esigenze:

1. **risposta a problemi complessi, attraverso l'integrazione fra ruoli specifici**, ognuno dei quali necessario, ma nessuno fra essi sufficiente. La rete risponde a situazioni che richiedono un approccio congiunto e modulato sulla base delle caratteristiche dei contesti di intervento, nel rispetto di principi comuni di azione e dell'esercizio partecipato dei ruoli;
2. **efficienza nell'uso delle risorse**, attraverso:
 - a. la riduzione dei costi di transazione, ovvero quelli che i vari attori si trovano a sostenere quando devono comunicare, coordinarsi, decidere congiuntamente, etc.;
 - b. la creazione di economie di scopo, con la possibilità per ognuno di rispondere meglio alle proprie esigenze grazie alla creazione di un ambiente favorevole;
 - c. la generazione di esternalità positive, ovvero il raggiungimento di un risultato comune maggiore della somma dei risultati che si sarebbero raggiunti attraverso una azione individuale, a parità di risorse impiegate;
3. **flessibilità di azione**, attraverso la possibilità di adattare e contestualizzare il perimetro, i ruoli ed i contributi dei singoli attori, sulla base delle esigenze emergenti, agendo in modo trasparente e condiviso. L'autonomia dei diversi nodi consente di rispondere in modo

mirato a specifiche esigenze puntuali e, al contempo, di godere dei vantaggi derivanti dalla mutua collaborazione;

4. **adattabilità**, intesa come la capacità di adattamento al cambiamento, in presenza di eventi critici legati all'evoluzione del contesto (p.e. emersione di nuovi bisogni) e/o ai funzionamenti interni. La "flessibilità cooperativa" della rete ne consente, entro certi limiti, il mantenimento della funzionalità attraverso l'auto-organizzazione;
5. **apprendimento per condivisione ed esperienza**, attraverso la sperimentazione di schemi innovativi di azione, definiti congiuntamente o emergenti dalle pratiche di interazione fra i vari attori, a mano a mano che si affrontano i problemi, si individuano empiricamente le risposte e si valutano i risultati ottenuti.

Tutto quanto fino a qui detto rende evidente un passaggio: al centro della costruzione delle reti vi è la definizione dei protocolli comuni, da vedersi non solo e tanto come regole fisse e prescrittive (per molti aspetti comunque necessarie), ma come processo orientato e guidato di co-costruzione partecipata. Costruire collettivamente delle reti è dunque un esercizio che richiede la considerazione di diversi elementi:

- **chiarezza e condivisione degli obiettivi di policy**, a tutti i livelli a partire dai responsabili della programmazione, condizione essenziale per la corretta articolazione dei ruoli e degli impegni dei vari attori;
- **attenzione alle caratteristiche dei contesti**, degli ambiti tematici e delle pratiche su cui si intende intervenire, valorizzando e dando forma alle esperienze di successo ed alle risorse, anche informali, presenti;
- **coerenza con le caratteristiche dei processi, delle competenze istituzionali e dei modelli di governance** utilizzati nei settori di intervento della rete, nella definizione dei rapporti orizzontali e verticali fra Amministrazioni pubbliche, come fra le stesse e gli altri attori influenti;
- **riconoscimento delle competenze istituzionali e statutarie ed equa redistribuzione di ruoli** a tutti gli attori presenti, nel rispetto delle loro specificità;
- **attivazione di dinamiche partecipate**, attraverso processi visibili e trasparenti, con particolare attenzione alla costruzione di un quadro condiviso di motivazioni (le ragioni per cui occorre agire in rete), intenzioni (le finalità e gli obiettivi dell'azione di rete), comportamenti, funzioni e ruoli;
- **scalarità**, definendo l'obiettivo iniziale e la possibile graduazione verso obiettivi a tendere;
- conseguente **scelta di modalità di formalizzazione ed istituti giuridici coerenti** con quanto introdotto ai punti precedenti, tenute in conto le caratteristiche vincolanti di azione e la natura delle risorse (p.e. i Fondi SIE) impegnati.

In ragione delle caratteristiche del contesto e del processo di attivazione, i protocolli formali possono assumere una pluralità di forme ed una diversa forza, sulla base della loro sostenibilità, ma sembra comunque opportuno ritrovare esplicitamente in essi alcuni elementi chiave:

- le finalità e gli obiettivi oggetto di condivisione;
- i principi etici e di metodo assunti a riferimento dell'azione;
- i ruoli dei diversi attori, le risorse (non necessariamente finanziarie) conferite e gli impegni assunti;

- le modalità di *governance* della rete;
- la posizione rispetto al quadro giuridico-normativo, di programmazione ed attuazione;
- le modalità di monitoraggio del funzionamento e di valutazione degli esiti ottenuti.

4.2. Le reti nell'ambito delle politiche sociali: un sistema articolato e plurale

Il tema della reti si presenta particolarmente coerente con il campo delle politiche sociali, caratterizzato da complesse esigenze di equilibrio fra specializzazione e unitarietà degli interventi, a partire dalla centralità dei bisogni delle singole persone e del loro contesto familiare. Una complessità che richiede un approccio integrato ed interessa ambiti di policy fra loro storicamente diversi per *mission* ed ambito di intervento, ai quali è oggi richiesta una capacità di azione comune, estesa al rapporto fra Amministrazioni pubbliche ed attori privati, *in primis* del Terzo settore.

Le reti rappresentano il riferimento organizzativo dell'azione per una pluralità di aspetti di fondo:

- la **natura dei bisogni** a cui è necessario rispondere, in termini di **complessità** intrinseca, **varietà** e **specificità** data dalla dimensione individuale, **emersione di nuove problematiche e nuovi soggetti** interessati, come ad esempio reso evidente dall'avanzare della povertà e dalle maggiori istanze di coesione sociale;
- il **rapporto critico fra estensione/profondità dei bisogni e disponibilità delle risorse**, con la necessità di superare gli approcci "tematici", a favore di una decisa integrazione di sistema;
- gli **assetti organizzativi delle competenze pubbliche**, necessariamente scanditi dai grandi campi tematici delle policy (sociale, sanitario, istruzione, formazione, lavoro, ...), ma al contempo necessariamente riferiti a bisogni e funzionamenti che trovano ricomposizione nella centralità delle singole persone, a cui le politiche stesse sono rivolte;
- l'**articolazione dei ruoli fra istituzioni, mercato e Terzo settore**, che richiede modalità innovative anche attraverso l'utilizzo di istituti giuridici quali ad esempio il partenariato pubblico-privato
- la **centralità del territorio locale**, spazio di vita e di espressione sociale per eccellenza degli individui destinatari delle politiche.

Si ritrovano dunque le ragioni esposte nel precedente paragrafo a supporto dello sviluppo di forme di rete quale struttura organizzativa di concezione, realizzazione e valutazione delle politiche sociali multilivello integrate. La logica costitutiva delle reti – autonomia dei nodi e condivisione dei protocolli – risponde all'esigenza primaria di avere un **approccio unitario al fine di rispondere in modo efficiente ed efficace ai disagi manifestati dalle persone con bisogni complessi legati ad una condizione di povertà**.

Si può così vedere il **sistema multilivello dei servizi sociali in rete come l'insieme degli attori e dei protocolli che complessivamente orientano e supportano i processi istituzionali e gestionali di programmazione, attuazione e valutazione degli interventi integrati alla scala territoriale**.

Così definito, il sistema a rete non si sostituisce alle istituzioni ed agli altri attori presenti, ma ne integra i funzionamenti in una logica di processo, sulla base di obiettivi, metodi e schemi di azione condivisi. Per sua natura il sistema a rete è costituito da una pluralità di ambiti di integrazione, ognuno dei quali dotato di proprie specificità e, al contempo, concorrente al risultato comune.

In figura 4.1 si propone, a titolo esemplificativo, una possibile articolazione di tipologie di protocolli di rete, che potranno essere applicati ove ritenuto necessario, con riferimento alle finalità ed ai principi generali di cui in premessa nonché in coerenza con la programmazione regionale in vigore, distinguendo fra:

- **integrazione istituzionale**, rivolta a definire i principi, le architetture e le regole comuni di programmazione ed attuazione, ai fini dell'orientamento del sistema;
- **integrazione gestionale**, rivolta alla effettiva attuazione del sistema multilivello dei servizi sociali in rete, attraverso la specificazione delle modalità operative comuni ai vari attori co-agenti.

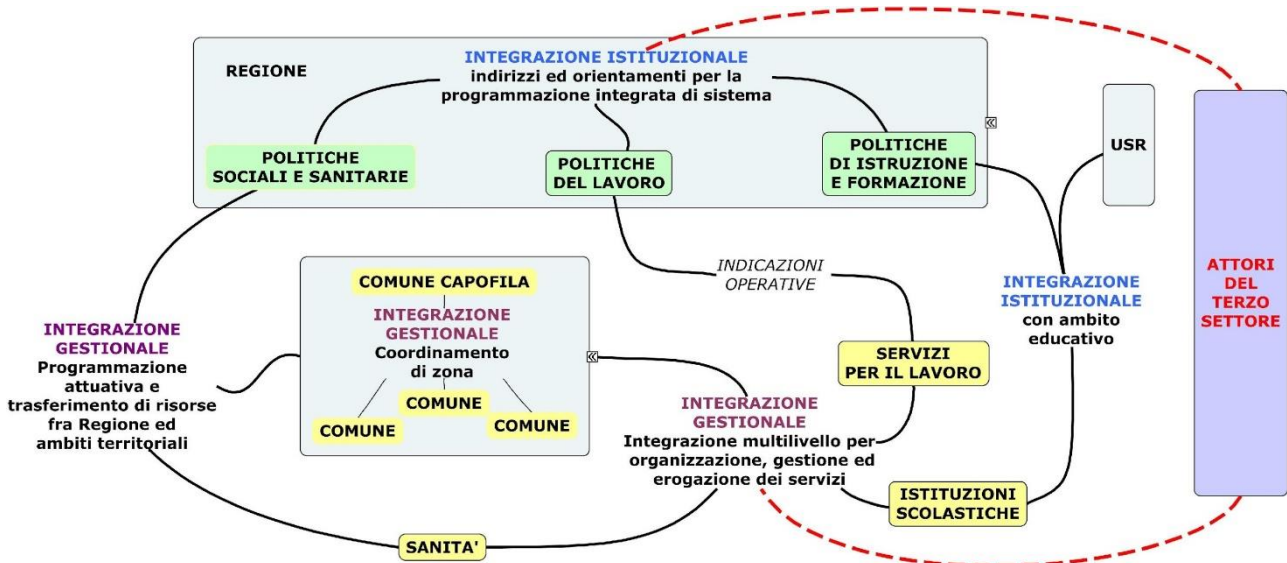


Figura 4.1 –Alcuni esempi di protocolli di integrazione istituzionale e gestionale nel sistema multilivello dei servizi sociali a rete

Nell'ambito dell'integrazione istituzionale sono evidenziati in particolare due casi:

- a. l'indirizzo e l'orientamento per la programmazione integrata di sistema, rivolta a definire **principi e modalità di integrazione fra le diverse aree di policy di competenza regionale (sociale, sanitario, lavoro, istruzione e formazione) i diversi campi di policy alla scala regionale**. Gli obiettivi comuni possono riguardare:
 - in senso immediatamente *applicativo* la qualificazione, nel rispetto delle specialità regionali, degli interventi da attuare in applicazione ed il rafforzamento dell'efficacia degli interventi sui destinatari finali, a supporto dell'applicazione delle linee guida per l'attuazione del SIA;
 - in senso *programmatorio*, l'uso efficiente ed equilibrato delle risorse, guardando ai PO FSE 2014-2020 ed all'integrazione con i fondi ordinari, con riferimento congiunto alle politiche attive per il lavoro, compresa in esse la formazione, all'inclusione sociale attiva ed alle politiche di istruzione, soprattutto per lo specifico del contrasto alla dispersione scolastica ed all'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione;
 - in senso *strutturale*, l'evoluzione stabile del sistema attraverso la riconfigurazione dei rapporti fra ambiti di competenza, nonché in termini di programmazione di

adeguati interventi di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, anche guardando agli apporti attesi dai soggetti del Terzo settore;

- b. **l'integrazione fra competenze regionali e competenze delle Amministrazioni periferiche dello Stato** (nell'esempio in ambito educativo, con l'Ufficio Scolastico Regionale, ma analogo ragionamento può essere fatto con il Ministero della Giustizia o con Amministrazioni non statali), rivolta a definire un quadro di riferimento, anche limitato all'ambito dei principi di azione, funzionale all'allargamento degli schemi di azione sul territorio.

Per quanto attiene all'integrazione gestionale la figura propone tre tipi di protocolli di rete, strettamente legati all'attuazione dei Piani di zona:

- c. la **programmazione attuativa ed il trasferimento di risorse fra Regione ed ambiti territoriali**, rivolta a definire principi, criteri e modalità di regia ed impiego integrato dei fondi disponibili, con particolare attenzione al FSE, nel rispetto di quanto disposto dai Regolamenti applicabili;
- d. il **coordinamento e l'integrazione interambito fra Comune capofila e comuni costituenti l'Ambito territoriale**, anche a fini di uso ripartito ed integrato delle risorse rinvenienti dal FSE, incluse forme di gestione associata;
- e. i **protocolli operativi di integrazione multilivello**, intesi come modalità di organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi attraverso équipe congiunte multiprofessionali (servizi sociali, sanitari, lavoro, formazione, istruzione, ...), anche con riferimento alle modalità di collaborazione interservizi ed al coinvolgimento del Terzo settore, in applicazione delle linee guida per l'attuazione del SIA definite dal Tavolo nazionale dei programmatori sociali.

Le reti non interessano solo le istituzioni pubbliche, ma sono aperte ai soggetti del Terzo settore, ampiamente intesi, ai sensi dell'art. 1 della legge 6 giugno 2016, n. 106 - Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, come *"il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi"*. Verso di essi sono attivabili almeno due tipologie di protocolli, declinabili sia nell'ambito dell'integrazione istituzionale che in quella più propriamente gestionale:

- la **consultazione**, finalizzata ad informare i soggetti coinvolti sui contenuti della programmazione per raccogliere indicazioni, proposte e consigli utili a migliorare i contenuti rispetto alle politiche, alle priorità, alle azioni, alle risorse e/o alle strategie di intervento;
- la **concertazione**, finalizzata a definire schemi e patti di natura sussidiaria, nei quali i soggetti del Terzo settore partecipano attivamente al processo decisionale attraverso l'esercizio una *governance* allargata – fino alla co-progettazione – conclusa da atti pubblici a cura delle Amministrazioni competenti. E' questo il campo maggiormente interessato dall'innovazione sociale, rivolta a sviluppare modelli alternativi di produzione dei servizi, basati su rapporti partenariali tra soggetti pubblici ed attori qualificati della comunità locale. L'esercizio della co-progettazione richiede una attenta interpretazione evolutiva

della disciplina giuridica in materia di appalti, concessione di servizi ed accreditamento, non oggetto della presente linea guida.

5. Strumenti operativi: schemi-tipo di protocolli di integrazione istituzionale e gestionale

5.1. Note d'uso

In questo capitolo si presentano alcuni schemi-tipo di protocolli di integrazione istituzionale e gestionale, rivolti ad orientare e facilitare la costruzione delle reti di collaborazione ed integrazione fra Amministrazioni, anche con riferimento al coinvolgimento di attori del Terzo settore.

Al fine di un utile e corretto utilizzo, va ricordato come gli schemi:

- abbiano valore di indirizzo, non assumendo caratteristiche cogenti, in ragione delle competenze e delle specificità proprie dei singoli attori impegnati nei processi di rete;
- costituiscano riferimenti metodologici minimi, richiedendo la loro contestualizzazione applicativa da parte dei soggetti interessati;
- non siano esaustivi, né in termini di dominio applicativo, né di architettura di rete, potendo dunque essere oggetto di diversa articolazione;
- siano soggetti ad evoluzione nel tempo, sulla base dell'esperienza applicativa, degli esiti raggiunti e dell'evoluzione del quadro normativo e programmatico.

Ogni schema-tipo è descritto, ove del caso, in termini di:

- **Ambito applicativo:** indica il tipico campo di applicazione del protocollo;
- **Oggetto:** indica le finalità e gli obiettivi del protocollo, con riferimento alla complessiva architettura del sistema multilivello dei servizi sociali a rete.
- **Premesse, principi ed eventuali riferimenti normativi:** indica gli elementi di contesto di cui è opportuna la formale assunzione da parte del protocollo, a fini di sua iscrizione nel complessivo contesto istituzionale, anche in relazione alle eventuali relazioni con il FSE e gli altri Fondi interessati;
- **Attori:** dettaglia le tipologie di attori, istituzionali e non, che si attende partecipino alla sottoscrizione del protocollo;
- **Caratteristiche delle modalità attuative:** introduce, ove del caso, riferimenti minimi, di metodo e/o operativi, alla base della attuazione dei contenuti del protocollo, descritti con riferimento al processo di programmazione/attuazione/monitoraggio e valutazione, per le caratteristiche ad esso proprie; standard qualitativi; flussi informativi e tipologia di dati; eventuale modulistica
- **Compiti-tipo degli attori e relative responsabilità:** dettaglia, per ogni attore, i compiti ad esso attribuibili e le relative responsabilità, in rapporto alle procedure attuative di cui al punto precedente;
- **Durata:** ove del caso, definisce riferimenti e termini di durata del protocollo;
- **Risorse umane, strumentali e finanziarie;**

- **Formazione;**
- **Modello e strumenti di *governance*:** esprime i riferimenti relativi alla presa delle decisioni da parte degli attori in rete, con riferimento a aspetti quali la programmazione delle risorse, la gestione delle eventuali problematiche attuative, il monitoraggio e la valutazione;
- **Relazioni con il FSE ed altri Fondi:** evidenzia gli elementi che si ritiene utile informino l'articolato del protocollo, a fini di garanzia di eleggibilità della spesa e di corretto adempimento degli obblighi derivanti dalla normativa e dagli strumenti di programmazione applicabili.

5.2. Schemi-tipo di protocolli di integrazione istituzionale

5.2.1. Indirizzi ed orientamenti per la programmazione integrata di sistema

AMBITO

Lo schema-tipo di protocollo è primariamente riferito alla Regione, nelle sue proprie articolazioni di policy ed, ove del caso, esteso nei suoi effetti applicativi alle istituzioni locali ed ai soggetti del Terzo settore.

OGGETTO

La finalità del protocollo è lo sviluppo di forme stabili di programmazione integrata, comuni a diverse linee regionali di policy fra loro potenzialmente sinergiche o complementari, rivolta a sostenere il sistema multilivello dei servizi sociali a rete. Si distinguono i seguenti, possibili livelli, anche compresenti:

- *integrazione interna alla Regione*, al fine di individuare e coordinare gli apporti delle diverse politiche – nel rispetto delle relative titolarità programmatiche – in ragione della loro migliore finalizzazione al comune obiettivo dell'intervento efficace sui destinatari (singoli individui e loro nuclei familiari), nel rispetto ed in applicazione dei principi di equità, individualizzazione, attivazione, proporzionalità e complementarità;
- *supporto all'integrazione fra istituzioni locali*, attraverso la definizione di indirizzi comuni/vincoli, rivolti da declinare successivamente in programmazione attuativa da parte degli enti territoriali locali, secondo logiche di rete;
- *supporto all'integrazione fra Regione, istituzioni locali ed attori del Terzo settore*, attraverso la proposizione di schemi-guida di relazione, finalizzati alla programmazione¹ ed alla co-progettazione², anche nell'ambito dell'innovazione sociale.

¹ Nell'ambito della programmazione svolta in modo integrato, "l'amministrazione indaga il mercato, con l'aiuto dei soggetti pubblici e privati operanti sul territorio, al fine di individuare il fabbisogno e definire le aree di intervento, nei limiti delle risorse disponibili." Fonte: ANAC, Delibera 32 del 20/01/2016.

² Attraverso la co-progettazione, "l'amministrazione sarà adiuvata dai soggetti del terzo settore nella ricerca di soluzioni tecniche utilizzabili per l'attuazione di progetti innovativi finalizzati al soddisfacimento della domanda dei servizi predefinita dalla parte pubblica." Fonte: ANAC, Delibera 32 del 20/01/2016.

Fra i possibili obiettivi si distinguono:

- a. la definizione di *modalità di programmazione integrata* fra ambiti di *policy*, anche a carattere sperimentale e progressivo, in termini di:
 - rapporto con gli strumenti di programmazione generale e settoriale già in essere;
 - principi quadro a livello regionale nell'esercizio delle competenze e nella identificazione di obiettivi comuni, anche a natura strutturale;
 - ruoli degli attori pubblici e privati impegnati nella programmazione, sottolineando in ogni caso come la potestà decisionale, anche per gli aspetti di individuazione dei bisogni da soddisfare e dei servizi da erogare, debba essere sempre conservata in capo all'amministrazione competente, anche quando le fasi della programmazione e della progettazione degli interventi sociali si svolgano in compartecipazione con il privato sociale;
 - criteri di riparto ed integrazione delle risorse e della spesa, anche con riferimento al FSE ed agli altri Fondi europei e nazionali specifici;
 - eventuali standard minimi di servizio applicabili;
 - principi di esercizio della *governance* multilivello fra istituzioni ed attori del Terzo settore;
 - istituti giuridici individuati ai fini della programmazione integrata, nonché con riferimento alle operazioni nell'ambito dell'innovazione sociale;
- b. la definizione di *modalità attuative integrate*, anche in forma di linea guida e standard di servizio, rivolte ad omogeneizzare nei territori comportamenti della Regione e degli attori locali ed a stabilire reciproche obbligazioni comuni, con specifica attenzione a:
 - rapporti con gli strumenti di programmazione locale (piani di zona) e/o nazionali concorrenti (p.e. avviso non competitivo nell'ambito del PON Inclusion);
 - rapporti fra Servizi/soggetti attivi, nel medesimo territorio, su tematiche oggetto di integrazione (servizi sociali, servizi sanitari, servizi per il lavoro, ...), ai fini della unitarietà degli accessi, dell'approccio multidisciplinare e della maggior garanzia di continuità dei servizi, durante le transizioni della vita attiva;
- c. la definizione di *modalità di valutazione comuni*, attraverso la definizione di adeguati indicatori dei fenomeni oggetto di intervento e delle conseguenti metodologie di loro valorizzazione, anche al fine di trasferimento e diffusione di buone pratiche ed innovazioni di sistema;
- d. la definizione di *azioni di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa*, a supporto della programmazione e dell'attuazione delle policy, con particolare riferimento all'integrazione a rete, con indicazione del perimetro e delle tipologie degli attori ad esse interessati.

PREMESSE, PRINCIPI ED EVENTUALI RIFERIMENTI NORMATIVI

Fra gli elementi di contesto si suggerisce di valutare l'opportunità di richiamare una o più fra le seguenti tipologie di risorse informative e normative, qui proposte a titolo non esaustivo:

- fonti statistiche stabili, ove possibili parte del Sistan – Sistema Statistico Nazionale, a supporto della quantificazione dei bisogni, della conseguente adozione ed applicazione di criteri di riparto della risorse, del monitoraggio e della valutazione;
- norme comunitarie, nazionali e regionali di programmazione ed attuazione di natura generale, oltretché dei campi oggetto di integrazione;
- criteri per il riparto del Fondo nazionale politiche sociali, per la loro più generale valenza di metodo, con riferimento a linee di attività condivise, monitoraggio, definizione di livelli essenziali da assumere a riferimento per la programmazione regionale;
- norme relative agli istituti giuridici applicabili alla programmazione integrata, con particolare riferimento, sulla base delle scelte operate, a:
 - o procedure di assegnazione non competitiva;
 - o accordi fra Pubbliche Amministrazioni ex art. 15 “*Accordi fra pubbliche amministrazioni*” della legge 241/90;
 - o sovvenzione ex art. 12 “*Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*” della legge 241/90;
 - o appalti rivolti alla acquisizione di servizi di cui al D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50; al riguardo si rimanda al regime speciale di cui all’art. 143, con riferimento agli appalti, aventi ad oggetto specifici servizi sociali riservato a particolari organizzazioni che soddisfino determinati requisiti e alle Linee Guida ANAC sulle modalità di affidamento dei servizi sociali ad enti del terzo settore e cooperative sociali (Delibera n. 32 del 30 gennaio 2016);
 - o eventualmente, accordi di programma di cui all’art. 34 del Testo Unico Enti Locali;
- norme in materia di *privacy* e trattamento dati di cui al D. lgs 30 giugno 2003, n. 196 “Codice in materia di protezione dei dati personali”;
- norme in materia di Codice dell’Amministrazione Digitale, per gli aspetti di accesso ai servizi erogati dalla Pubblica amministrazione.

ATTORI

Fra gli attori-tipo interessati dalla stipula del protocollo si individuano Direzioni, Dipartimenti, Servizi e/o Uffici regionali relativi a:

- politiche sociali, per gli aspetti di metodo e di contenuto, con specifico riferimento alla metodologia alla base dell’approccio multidisciplinare integrato;
- politiche sanitarie;
- politiche abitative;
- politiche attive del lavoro, con riferimento ai servizi territoriali per l’impiego, all’orientamento, alla formazione ed alle altre misure attive di apprendimento, nonché alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro;
- politiche di istruzione, con specifica attenzione ai minori interessati dall’assolvimento dell’obbligo di istruzione e del diritto-dovere di istruzione e formazione, nonché al contrasto della dispersione scolastica e formativa ed alla promozione del successo educativo;

- politiche relative diritto allo studio, per gli aspetti relativi ai servizi alla persona, ivi incluso l'istituendo sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, di cui alla legge 107/2015.

Possono inoltre assumere rilievo, sulla base delle caratteristiche del protocollo:

- l'Autorità di Gestione del FSE, per gli aspetti di programmazione ed attuazione relativi al corretto uso del Fondo;
- la Direzione/i Servizi/gli Uffici della Regione competenti in materia di programmazione a valenza territoriale (Agenda urbana, aree interne, ITI, ...);
- la Direzione/i Servizi/gli Uffici della Regione competenti in materia di Personale ed Organizzazione, ove di rilievo ai fini della programmazione ed attuazione delle misure di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, se previste, inclusi ove del caso gli eventuali soggetti competenti *in house*;
- la Direzione/i Servizi/gli Uffici della Regione competenti in materia di Agenda digitale e sistema informativo;
- gli Enti strumentali con competenza nelle materie oggetto di integrazione.

CARATTERISTICHE DELLE MODALITÀ ATTUATIVE

Il protocollo può assumere diversi gradi di strutturazione e coerenza, sulla base di obiettivi, contenuti e caratteristiche del contesto d'uso. Le modalità attuative possono in tal senso riguardare, a titolo indicativo:

- la programmazione congiunta della risorse *ex ante*, in essa inclusa la sua revisione o, alternativamente, le modalità di integrazione *in itinere* delle risorse già oggetto di programmazione per singoli domini di *policy*;
- la definizione di impegni da attuare ciascuno a valere su risorse proprie
- il monitoraggio e la valutazione delle azioni svolte in integrazione;
- le azioni di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, al fine di allineare competenze e comportamenti dei diversi attori interni alla Regione.
- scambio di dati e flussi informativi.

Il protocollo esemplificativo si riferisce ad una forma stretta di coordinamento rappresentata dalla "co-operazione" (programmazione integrata). Attraverso il protocollo possono essere stabilite anche forme più leggere di coordinamento, quali la collaborazione tra uffici (senza programmazione integrata delle risorse) sulla base della condivisione degli obiettivi e la sottoscrizione di impegni alla collaborazione che rimanda agli accordi tra le articolazioni territoriali le modalità di lavoro comuni. Pertanto il protocollo può assumere la forma di accordo quadro volto a favorire l'integrazione tra i servizi sociali di comuni e altri servizi territoriali delle aree di competenza.

COMPITI-TIPO DEGLI ATTORI E RELATIVE RESPONSABILITÀ

Il protocollo prevede l'esclusiva partecipazione di attori interni alla Regione, con conseguente semplificazione della definizione dei ruoli e delle relative attribuzioni di responsabilità.

Punti di attenzione appaiono:

- la definizione delle responsabilità di programmazione attuativa dell'integrazione (risorse umane, strumentali, finanziarie);
- la definizione di compiti e responsabilità nell'attuazione degli interventi integrati;
- la definizione delle responsabilità relative alla programmazione ed all'attuazione di eventuali azioni di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa (incluse attività di formazione);
- nel caso in cui le singole strutture regionali agiscano direttamente o indirettamente sul territorio (ad esempio perché dispongono di proprie articolazioni, come nel caso dei Servizi per l'Impiego, o perché determinano i comportamenti di attori di interesse, come nel caso degli organismi formativi), la definizione di linee di indirizzo e standard di servizio, rivolti a creare contesti coerenti con l'integrazione attuativa;
- nel caso di uso di risorse rinvenienti da fondi strutturali UE, l'esplicitazione dei rapporti fra le articolazioni impegnate nella programmazione ed attuazione e l'Autorità di Gestione del Fondo, con attenzione alla corretta assegnazione dei compiti, una volta definita l'eventuale presenza di Organismi Intermedi;
- la definizione delle responsabilità di valutazione dell'integrazione.

DURATA

La finalità del protocollo è di agire in senso strutturale, giungendo a forme stabili di programmazione ed attuazione integrata. Eventuali limiti di durata possono essere riferiti alla natura sperimentale e progressiva delle attività definite, così come alle scadenze proprie dei Fondi impegnati. Appare in ogni caso importante introdurre una clausola valutativa, istituyente l'obbligo annuale di esame delle caratteristiche di processo e degli esiti applicativi del protocollo. Ove previsto dal modello di *governance*, eventuali criticità rilevate possono portare a revisione, sospensione o termine di quanto disposto dal protocollo.

MODELLO E STRUMENTI DI GOVERNANCE

Appare opportuna l'esplicita previsione di norme relative:

- all'aggiornamento annuale (o con altro passo temporale) della programmazione, sulla base degli esiti del monitoraggio;
- alla revisione in itinere della programmazione, sulla base degli esiti della valutazione.

RELAZIONI CON IL FSE E GLI ALTRI FONDI

Per la sua funzione di riferimento di quadro, il protocollo può costituire una rilevante sorgente di indirizzo, interpretazione *ex ante* e vincolo relativamente al corretto uso del FSE, con specifico riferimento, a titolo non esaustivo, a:

- il richiamo al principio di addizionalità di cui all'art. 95 del Reg. (UE) 1303/2013;
- il richiamo ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità nella attuazione delle operazioni;
- gli istituti giuridici applicabili ai fini della programmazione FSE;

- quanto utile alla dimostrazione dell'assolvimento delle eventuali condizionalità ex ante presenti nel PO FSE di riferimento.

5.2.2. Integrazione multilivello con l'ambito educativo

AMBITO

Lo schema-tipo di protocollo è riferito ai rapporti di integrazione a rete fra Regione (in linea di principio a livello di Giunta/singoli Assessorati) e l'Ufficio Scolastico Regionale³, amministrazione periferica del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca.

OGGETTO

La finalità del protocollo è la definizione di un quadro di indirizzo rivolto a coordinare e facilitare, nel rispetto delle relative autonomie, le relazioni multilivello fra due tipologie di attori:

- da un lato la Regione ed i Comuni, per le specifiche competenze di politica sociale;
- dall'altro l'Ufficio Scolastico Regionale e le singole istituzioni scolastiche, per le specifiche competenze in materia educativa.

L'integrazione è motivata dalle relazioni strutturali fra educazione ed inclusione, attorno a quattro possibili nuclei tematici:

- *i problemi dei minori interessati dalla frequenza di un percorso educativo*, provenienti da situazioni famiglie vulnerabili, affidamento, messa in comunità o interessati da misure di esecuzione penale esterna. Il bisogno – a maggior ragione in presenza di disturbi dell'apprendimento e bisogni educativi speciali – è definire e coordinare gli interventi, verso un approccio multidisciplinare, al fine di accrescere il benessere dei minori con riferimento alla sfera dell'apprendimento, della salute e della socialità, riducendo i rischi di dispersione scolastica (insuccesso, abbandono) e sostenendo il successo formativo. L'impegno a far frequentare la scuola ai propri figli può inoltre essere parte del patto fra un membro del nucleo familiare ed i servizi sociali, nell'ambito dell'erogazione condizionale del sussidio economico, nell'ambito del SIA;
- *l'esigenza di apprendimento da parte di adulti*, quale componente capacitante di un più ampio intervento di inclusione attiva multidimensionale, con riferimento all'acquisizione delle competenze di base connesse all'obbligo di istruzione e/o del titolo attestante il raggiungimento della conoscenza della lingua italiana. Una specifica popolazione può essere quella afferente agli istituti di prevenzione e pena ed all'esecuzione penale esterna. Il bisogno è sostenere l'adozione, da parte dei destinatari, di adeguati comportamenti di accesso e fruizione delle opzioni educative, agendo sulle condizioni di contesto e prospettiva sociale. Anche in questo caso l'impegno ad accedere all'apprendimento può essere parte del "patto" alla base dell'erogazione del sussidio economico SIA;

³ *Mutatis mutandis*, si può immaginare, in luogo dell'USR, un'altra Amministrazione periferica dello Stato, quale l'UEPE - Ufficio Esecuzione Penale Esterna e/o l'USSM - Ufficio Servizio Sociale Minorenni del DGMC - Dipartimento della Giustizia Minorile di Comunità del Ministero di Grazia e Giustizia.

- la *risposta a situazioni di emergenza* con significativi impatti su specifici contesti territoriali (come nel caso dell'accoglienza di flussi di migranti richiedenti asilo o in condizioni di protezione internazionale), che richiede una stretta integrazione operativa fra attori istituzionali e del terzo settore;
- le *esigenze di rafforzamento ed innovazione di sistema* comuni ai vari attori delle politiche e dei servizi educativi e sociali, dagli aspetti di conoscenza dei bisogni, all'integrazione dei sistemi informativi, in coerenza con l'implementazione del Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SISS), fino allo sviluppo di competenze di progettazione, intervento e valutazione.

Il protocollo fra Regione e USR può dunque dare luogo a due livelli di rete, differenziate per attori ed obiettivi operativi:

- a) le relazioni dirette fra Regione ed USR stesse, a fini di coordinamento delle rispettive competenze attorno a temi comuni;
- b) la creazione di condizioni quadro che facilitino la cooperazione fra Comuni capofila di ambito/zona sociale ed istituzioni scolastiche operanti sul relativo territorio, relativamente ad azioni congiunte nell'ambito dell'inclusione sociale attiva. Come indica il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nelle Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), *"nella fase iniziale del programma appare cruciale, comunque, più che la formalizzazione degli accordi, la ricerca ed adozione di modalità di coordinamento (tavoli, scambi informativi, prassi di lavoro) – innovative, se non già sperimentate sul territorio – che assicurino la presa in carico integrata"*. E' anche in questa prospettiva che va visto il contributo del protocollo fra Regione e USR. Esso può costituire in sé un sufficiente contesto per attivare dinamiche di partecipazione e confronto fra attori socio-sanitari ed istituzioni educative, senza passare attraverso elaborati strumenti formali a livello territoriale.

Per quanto riguarda il caso a), si individuano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i seguenti possibili obiettivi operativi:

- osservazione congiunta e scambio sistematico di informazioni a supporto della rilevazione dei bisogni di inclusione sociale, del monitoraggio e della valutazione degli interventi, relativi ai minori ed agli adulti interessati dalla frequenza di percorsi educativi, anche per gli aspetti di assicurazione del diritto allo studio;
- orientamenti della programmazione delle risorse, anche rinvenienti dal FSE, rivolte alle misure di contrasto alla dispersione scolastica nell'ambito di programmi rivolti ai NEET, inclusi i passaggi fra il sistema di istruzione e la formazione professionale, nell'ambito dell'assolvimento dell'obbligo formativo;
- definizione congiunta di azioni di sistema rivolte allo sviluppo di progetti integrati innovativi, rivolti al rafforzamento ed alla qualificazione di modalità multidimensionali di intervento, creando situazioni di continuità fra il contesto scolastico ed il sistema dei servizi sociali e sanitari;
- definizione congiunta di azioni rivolte allo sviluppo delle reti per l'apprendimento permanente, anche al fine del coinvolgimento degli attori del terzo settore e della società civile;
- definizione di azioni congiunte di identificazione, diffusione e supporto al trasferimento di buone pratiche nell'ambito dell'integrazione fra istituzioni scolastiche e servizi sociali in rete.

Per quanto attiene alle relazioni fra Comuni capofila di zona o ambito territoriale in cui si colloca l'équipe multiprofessionale ed istituzioni scolastiche, gli obiettivi operativi sostenuti dal protocollo Regione-USR possono essere la definizione di modalità-tipo di:

- segnalazione, su iniziativa dell'istituzione educativa e mediante procedure semplificate di accesso al *pre-assessment*, per situazioni potenzialmente a rischio;
- partecipazione strutturata di referenti dell'istituzione educativa all'analisi della situazione e dei bisogni del nucleo familiare del minore;
- definizione congiunta di modalità integrate di azione a fronte della presa in carico da parte dei servizi sociali di un membro del nucleo familiare;
- supporto da parte della équipe nell'individuazione e nell'attuazione di specifici interventi all'interno e/o in continuità con il contesto educativo, nell'ambito della presa in carico integrata, con riferimento ad apporti specialistici da parte di operatori delle amministrazioni competenti sul territorio in materia sociale (educatore professionale, educatore domiciliare, assistente familiare, mediatore culturale, ...) e di tutela della salute (es. psicologo, pediatra di famiglia), a maggior ragione in presenza di alunni con bisogni educativi speciali, disturbi dell'apprendimento, differenti modalità di comunicazione;
- coordinamento fra le azioni svolte dai Comuni in materia di diritto allo studio e le azioni svolte dall'istituzione scolastica in tema di contrasto alla dispersione;
- approccio rivolto al rientro in apprendimento degli adulti nei CPIA – Centri provinciali per l'istruzione degli adulti, finalizzato al conseguimento della certificazione di livello corrispondente alla scuola primaria, di titoli di studio di primo e secondo ciclo, della certificazione delle competenze di base connesse all'obbligo di istruzione, del titolo attestante il raggiungimento della conoscenza della lingua italiana, anche con riferimento agli istituti di prevenzione e pena ed alla esecuzione penale esterna.

Pur essendo utile assumere un approccio ampio, ove del caso il protocollo fra Regione edUSR può essere limitato ad uno o più ambiti specifici, tipicamente relativi a:

- il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni;
- l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, riferito alla fascia di età fra i 6 ed 16 anni;
- l'assolvimento dell'obbligo formativo, inteso come diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età;
- il completamento del secondo ciclo della scuola secondaria di secondo grado, concluso dall'Esame di Stato;
- l'istruzione degli adulti.

PREMESSE, PRINCIPI ED EVENTUALI RIFERIMENTI NORMATIVI

Fra i principi appare di possibile interesse evocare:

- le specifiche competenze istituzionali di Regione edUSR nei rispettivi campi di *policy*, anche con riferimento al DPR n. 347 del 6 novembre 2000 che include nei compiti istituzionali dell'Ufficio Scolastico Regionale la promozione della ricognizione delle esigenze formative,

lo sviluppo della relativa offerta sul territorio e il supporto alle Istituzioni scolastiche autonome;

- l'autonomia scolastica, il protocollo non potendo assumere un ruolo cogente verso le relative istituzioni operanti sul territorio, ma solo di indirizzo e facilitazione;
- l'approccio multidimensionale proprio delle équipes, che presuppone la necessità dell'integrazione, quale ne sia il livello, fra una pluralità di attori;
- l'apprendimento quale componente dell'approccio rivolto alla capacitazione degli individui;
- la centralità del contesto familiare (in presenza di minori) nella definizione dell'approccio sistemico all'inclusione.

Fra gli elementi di contesto si suggerisce di valutare l'opportunità di richiamare una o più fra le seguenti tipologie di risorse informative e normative, qui proposte a titolo non esaustivo:

- la legge 107/2015 e la successiva decretazione attuativa, al momento ancora in fieri, con particolare riferimento a: FP; costituzione di reti fra istituzioni scolastiche; criteri per l'individuazione delle scuole innovative; promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione; istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni e definizione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni; diritto allo studio e potenziamento della Carta dello studente;
- l'intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, di cui alla Conferenza unificata dal 20 dicembre 2012;
- il successivo accordo fra Governo ed enti locali sul documento "Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali", di cui alla Conferenza unificata del 10 luglio 2014;
- l'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali sul documento recante: "Definizione di Standard minimi dei servizi e delle competenze professionali degli operatori con riferimento alle funzioni e ai servizi di orientamento attualmente in essere nei diversi contesti territoriali e nei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro" approvato dalla Conferenza unificata della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 13/11/2014;
- ove il protocollo si riferisca anche ad interventi rivolti ad adulti, il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca del 30 giugno 2015, relativo alla certificazione delle competenze maturate attraverso apprendimenti formali, non formali ed informali;
- le pertinenti Raccomandazioni (UE) in materia di inclusione, apprendimento e politiche rivolte ai NEET;
- le linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

ATTORI

Come visto in premessa, gli attori-tipo sottoscrittori del protocollo sono la Regione, nelle competenze di cui al proprio modello organizzativo (Direzioni), e l'Ufficio Scolastico Regionale. Gli attori-tipo evocabili dal protocollo, in quanto destinatari delle linee di quadro, possono essere:

- le istituzioni scolastiche e le relative reti;
- i CPIA – Centri Provinciali per l’istruzione degli adulti;
- i Comuni singoli e associati a livello di ambito/zona sociale, con particolare riferimento a quelli che svolgono ruoli di capofila;
- la ASL, nel ruolo assunto nell’ambito dell’équipe multiprofessionale;
- i Servizi per l’impiego;
- gli organismi della formazione professionale accreditati dalla Regione;
- le reti territoriali per l’apprendimento permanente;
- i soggetti del Terzo settore.

CARATTERISTICHE DELLE MODALITÀ ATTUATIVE

Il protocollo può assumere diversi gradi di strutturazione e cogenza, sulla base di obiettivi, contenuti e caratteristiche del contesto d’uso. Le procedure attuative possono in tal senso riguardare, a titolo indicativo:

- le modalità di osservazione, rilevazione di fenomeni e di scambio di informazioni sulla natura dei bisogni;
- le modalità di integrazione dei sistemi informativi, con particolare attenzione al trattamento delle informazioni sensibili ed al rispetto della privacy;
- le modalità di erogazione di supporti, anche a carattere di assistenza tecnica, agli attori del territorio impegnati in attività integrate;
- la programmazione congiunta di risorse (risorse umane, strumentali e finanziarie) destinate a sostenere progetti, anche a carattere sperimentale, a supporto dell’integrazione
- il monitoraggio e la valutazione delle azioni direttamente svolte in integrazione e/o della applicazione da parte delle istituzioni scolastiche e dei Comuni che utilizzano il protocollo-quadro come risorsa di orientamento dei propri comportamenti;
- il trasferimento e la diffusione di buone prassi;
- le eventuali azioni congiunte di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa (incluse attività di formazione).

COMPITI-TIPO DEGLI ATTORI E RELATIVE RESPONSABILITÀ

Sulla base dei possibili contenuti del protocollo, punti di attenzione appaiono:

- la definizione dei ruoli agiti da Regione e USR verso i rispettivi interlocutori diretti sul territorio (Comuni ed istituzioni scolastiche), quali:
 - o la promozione di comportamenti attivi, rivolti all’integrazione a rete;
 - o il supporto, anche attraverso azioni di assistenza tecnica, agli aspetti attuativi e gestionali, per i progetti e le azioni integrate;
 - o ove possibile, la previsione di premialità sulla base dei comportamenti agiti;
- in caso di attivazione di progetti a carattere sperimentale, sostenuti da risorse utilizzate direttamente e/o trasferite, la quantificazione delle stesse e la definizione delle modalità di

programmazione ed attuazione, con particolare attenzione alle eventuali relazioni fra il POR ed i PON FSE;

- la definizione delle responsabilità relative ad identificazione, diffusione e trasferimento di buone prassi;
- la definizione delle responsabilità relative alla programmazione ed all'attuazione di eventuali azioni di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa.

DURATA

In ragione delle finalità del protocollo appare utile introdurre un limite di durata, tipicamente attorno ad un triennio, ove del caso, coordinato con scadenze proprie del FSE. La limitazione implica la previsione di una clausola valutativa, istituyente l'obbligo annuale di esame delle caratteristiche di processo e degli esiti applicativi del protocollo. Ove previsto dal modello di *governance*, eventuali criticità possono portare a revisione, sospensione o termine di quanto disposto dal protocollo.

MODELLO E STRUMENTI DI GOVERNANCE

Sulla base dei contenuti del protocollo, appare opportuna l'esplicita previsione di norme relative a:

- l'attivazione di "Tavoli" generali o tematici di confronto *in itinere* sulle problematiche di integrazione, anche con la diretta partecipazione di "rappresentanze" di istituzioni scolastiche e di Comuni;
- la partecipazione della USR, come "invitato permanente", ad istanze di coordinamento della Regione e dei Comuni (quali le "conferenze di ambito");
- la riflessione congiunta sugli esiti del monitoraggio, almeno con passo annuale.

RELAZIONI CON IL FSE E GLI ALTRI FONDI

Ove il protocollo non preveda trasferimento di risorse a fini di finanziamento di operazioni appare sufficiente un generico richiamo all'impegno del FSE nella realizzazione delle politiche in oggetto. Ove invece si preveda l'attivazione di progetti, anche a carattere sperimentale, con trasferimento di risorse (come nel caso di avvisi emessi dalla Regione, di concerto con l'USR, rivolti ad acquisire progettualità da reti di attori sul territorio) è opportuno fare esplicito riferimento:

- al rispetto dei principi alla base della programmazione (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità nella attuazione delle operazioni) ed alle modalità di selezione delle operazioni approvate dal Comitato di Sorveglianza del PO che si intendono utilizzare;
- alle norme applicabili ai fini della eleggibilità della spesa;
- ai principi ed alle modalità di integrazione fra risorse rinvenienti da diversi assi dei PO e/o da diversi PO, nell'eventuale caso di uso congiunto.

5.3. Schemi-tipo di protocolli di integrazione gestionale

5.3.1. Programmazione attuativa e trasferimento di risorse del FSE fra Regione ed ambiti territoriali

AMBITO

Lo schema-tipo di protocollo è riferito ai rapporti fra Regione, in quanto titolare del POR FSE, e Comuni capofila di ambito territoriale sociale, ai fini del trasferimento di risorse rivolte alla realizzazione, da parte di questi ultimi, di operazioni di inclusione sociale attiva, configurate come produzione diretta e/o erogazione di servizi rivolti a destinatari finali, acquisiti attraverso appalto. Lo schema presentato riguarda dunque la definizione dell'accordo di collaborazione tra la Regione e i comuni capofila di ambito attraverso il quale attuare il trasferimento di risorse dei POR agli Ambiti per lo svolgimento di attività di interesse comune (cfr. oltre, art.15 L.241/90); non riguarda invece il trasferimento di risorse che si attua attraverso la concessione di un contributo o sovvenzione (cfr. oltre art.12 L241/90).

OGGETTO

La finalità "interna" del protocollo è definire modalità di programmazione ed attuazione di operazioni direttamente sostenute dal FSE, con particolare riferimento alla Priorità di investimento 9.i – Inclusione attiva, attuate per competenza istituzionale dai Comuni, mantenendo in capo alla Autorità di Gestione l'interessa delle funzioni ad esse proprie. Il protocollo non trova dunque utile applicazione:

- ove si intenda configurare i Comuni stessi, ed in particolare il Comune capofila di ambito/zona sociale, come Organismo Intermedio, ai sensi dell'art. 125 del Regolamento (UE) 1303/2013;
- ove la Regione realizzi direttamente le operazioni
- ove la Regione trasferisca risorse ai Comuni attraverso procedure di evidenza pubblica, a carattere competitivo o meno (presentazione di progetti, a fronte di avviso ai sensi dell'art.12 della L. 7 agosto 1990, n.241 che subordina la concessione ai contributi/sovvenzioni alla predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni precedenti dovranno attenersi).

Più in generale – ed al di là della sua specifica funzione strumentale – il protocollo si pone come esplicita risorsa di indirizzo e coordinamento per lo sviluppo del sistema multilivello dei servizi sociali in rete, definendo un quadro condiviso di regole operative di programmazione attuativa e gestione. Appare dunque necessario esplicitare nelle sue premesse i principi di azione delle politiche di inclusione sociale attiva, in coerenza con i contenuti oggetto di accordo.

Gli obiettivi operativi del protocollo sono:

- disciplinare l'attuazione delle operazioni a valere sul PO FSE, svolte dai Comuni nell'ambito dell'adempimento delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali ad essi assegnate dall'ordinamento vigente, attraverso lo strumento dell'accordo di collaborazione di cui all'articolo 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di

procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi”, che stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

- definire riferimenti minimi comuni di servizio, negli aspetti di contenuti e di modalità attuativa, con particolare riferimento all’approccio alla presa in carico integrata.

PREMESSE, PRINCIPI ED EVENTUALI RIFERIMENTI NORMATIVI

Fra gli elementi di contesto si individua utile valutare l’opportunità di richiamare una o più fra le seguenti tipologie di risorse normative, qui proposte a titolo non esaustivo:

- la normativa (UE) relativa ai fondi SIE, ed in particolare al FSE;
- il PON Inclusione 2014-2020, approvato con Decisione di esecuzione della Commissione Europea n. C(2014)10130 del 17.12.2014, laddove il protocollo si riferisca alla realizzazione di operazioni integrate con lo stesso;
- il Vademecum del FSE 2014-2020 a cura di Tecnostruttura delle Regioni, con particolare riferimento all’argomento specifico “Inclusione sociale”;
- gli atti di programmazione della Regione relativi alle politiche sociali oggetto del trasferimento di risorse, con specifico riferimento al PO FSE 2014-2020;
- gli eventuali atti relativi di interesse relativi alla attuazione dell’Agenda urbana, allo sviluppo delle aree interne ed alla programmazione territoriale integrata (ITI);
- le norme ed i riferimenti nazionali relativi alle politiche sociali, sulla base dei contenuti di programmazione oggetto del protocollo, fra cui in particolare:
 - o Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”;
 - o Legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016), articolo 1, comma 386, che ha istituito, al fine di garantire l'attuazione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”;
 - o Linee guida relative per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l’inclusione attiva (SIA), approvate in Conferenza Unificata l’11 febbraio 2016;
 - o Linee di indirizzo sulla grave emarginazione adulta in Italia, approvate in Conferenza unificata del 5 novembre 2015;
 - o Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 “Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro”;
 - o Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali sul documento recante: “Definizione di Standard minimi dei servizi e delle competenze professionali degli operatori con riferimento alle funzioni e ai servizi di orientamento attualmente in essere nei diversi contesti territoriali e nei sistemi dell’istruzione, della formazione e del lavoro” approvato dalla Conferenza unificata del 13/11/2014;

- Decreto 16 dicembre 2014, n. 206 “Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122” recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza”;
- la legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi”, all’art. 15;
- il Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD) nella sua evoluzione normativa, ricordando tra gli altri il Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82, il D. Lgs. n. 235/2010 (c.d. “nuovo CAD”), il D.L. n. 179/2012 (c.d. “Agenda Digitale Italiana”) e il decreto legislativo, recante norme di attuazione dell’articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante modifica e integrazione del Codice dell’amministrazione digitale (CAD) di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 agosto 2016;
- la Legge 6 giugno 2016, n. 106 - Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

Fra i principi guida si individua utile valutare l’opportunità di richiamare una o più fra i seguenti item, sulla base delle caratteristiche delle operazioni oggetto del protocollo:

- valenza strutturale delle azioni sostenute dal FSE, attraverso la produzione e l'implementazione di modelli comuni di intervento e lo sviluppo congiunto di risorse a fini di qualificazione del sistema, rafforzando esplicitamente la lettura del Fondo come componente evolutivo (e non sostitutivo) del sistema;
- rispetto del principio di addizionalità di cui all'art. 95 del Reg. (UE) 1303/2013, a ciò di configurare le operazioni sostenute dal FSE come aggiuntive rispetto al rispetto dei livelli essenziali vigenti;
- integrazione fra risorse nazionali e regionali, anche con riferimento a quelle rinvenienti dalla programmazione nazionale, ed in specifico dal PON Inclusionione, rivolta ad evitare i rischi di sovrapposizione ed a valorizzare, attraverso relazioni di complementarità, la loro specifica *mission*;
- centralità del modello della presa in carico attraverso équipe congiunte multidimensionali e, conseguentemente, dell’integrazione multilivello fra attori istituzionali e non, per l’organizzazione, la gestione e l’erogazione dei servizi;
- allocazione delle risorse trasferite dalla Regione ai Comuni capofila di ambito/zona sociale svolta sulla base dei principi di proporzionalità, pari opportunità, non discriminazione, peculiarità sociali e territoriali;
- guida regionale esercitata in una logica di *governance* partecipata e di sussidiarietà orizzontale;
- articolazione attuativa rivolta a consentire adeguate condizioni di implementazione e messa a regime, anche attraverso il rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa della Regione e dei Comuni, per lo specifico delle politiche sociali, nonché per l'efficiente uso del FSE;
- nel caso di protocolli sviluppati nell’ambito dell’attuazione dell’Agenda urbana o di programmazione integrata territoriale, richiamo del ruolo delle operazioni in ambito sociale nella più complessiva strategia di intervento.

ATTORI

La natura dell'accordo definisce gli attori firmatari:

- la Regione, nella articolazione organizzativa competente in materia di politiche sociali, cui è affidata l'attuazione del POR con riferimento all'OT9 (ad esempio con il ruolo di Organismo Intermedio)
- i singoli Comuni capofila di ambito/zona sociale, nel caso in cui – con altro protocollo di cui al § 5.3.2 delle presenti linee guida – essi svolgano in maniera unitaria il coordinamento verso i Comuni costituenti la pertinente Unità territoriale. E' altresì possibile, sulla base dello stato in essere e delle esigenze della Regione, procedere alla sottoscrizione del protocollo anche direttamente con l'insieme dei Comuni interessati, con le Unioni di Comuni o con altre forme di natura associativa già in essere, purché coerenti. Opzionalmente, il protocollo può prevedere la sottoscrizione anche da parte della Autorità di Gestione del FSE, potendo peraltro preferirsi l'acquisizione a monte di parere.

Le altre tipologie di attori necessarie ai fini dell'approccio integrato (p.e. ASL, servizi per l'impiego, organismi formativi, istituzioni scolastiche, ...) non partecipano, in coerenza con quanto disposto dall'art. 15 della legge 241/90, alla sottoscrizione dell'accordo, venendo richiamati per i relativi ruoli nell'ambito della descrizione dei servizi e delle procedure attuative.

CARATTERISTICHE DELLE MODALITÀ ATTUATIVE

Il protocollo richiede la chiara esplicitazione, anche attraverso il ricorso ad allegati di merito, delle caratteristiche vincolanti di programmazione ed attuazione. Ciò in modo da porre i Comuni in una chiara condizione di meri soggetti attuatori, anche quale stazione appaltante, visti come "esecutori", per competenza istituzionale, di un insieme di regole strettamente definito dalla Regione, non configurandosi come organismi intermedi⁴.

Sono in tal senso elementi rilevanti:

- i servizi di cui la Regione chiede ai Comuni l'attivazione, con indicazione delle loro caratteristiche minime di accesso e prestazione, inclusi ove del caso i riferimenti metodologici all'integrazione multilivello per l'organizzazione, la gestione e l'erogazione dei servizi attraverso équipe congiunte multidimensionali;
- le tipologie di destinatari dei servizi ed i relativi criteri di eleggibilità, quantificati con riferimento agli eventuali target fisici e finanziari definiti dal PO FSE 2014-2020;
- le risorse finanziarie oggetto di trasferimento, dettagliate per linea di servizio e tipologia di destinatario;
- le modalità di trasferimento delle risorse per anticipazione ed acconti, funzionalmente alla effettiva possibilità per i Comuni di attivazione delle procedure di affidamento;

⁴ Si rammenta come ai sensi del Regolamento (UE) 1303/2013 un organismo intermedio è "qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità in relazione nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni".

- le modalità ed i tempi di attuazione, gestione, rendicontazione, monitoraggio, verifica e controllo, valutazione;
- le modalità di rapporto fra il Comune capofila e gli altri Comuni interessati dalle operazioni sostenute con il FSE;
- le modalità di eventuale affidamento dei servizi, da parte del Comune capofila, attraverso gara di appalto, nonché relative al coinvolgimento di attori del Terzo settore;
- le modalità di riprogrammazione delle risorse, a fronte degli esiti del monitoraggio e/o di evenienze originariamente non previste.

COMPITI-TIPO DEGLI ATTORI E RELATIVE RESPONSABILITÀ

Analogamente a quanto visto al paragrafo precedente, la definizione chiara di compiti e responsabilità è una condizione chiave di “tenuta” del protocollo. Si articola di seguito un possibile dettaglio dei compiti-tipo, nell’ipotesi esemplificativa che il protocollo sia istituito fra Regione e Comune capofila di ambito/zona sociale.

Regione

Appare opportuno distinguere i ruoli della articolazione responsabile delle politiche sociali da quelli propri della Autorità di Gestione del FSE. Sono tipici compiti della prima:

- programmazione delle risorse finanziarie destinate all’attuazione delle azioni;
- assegnazione dei *target* fisici e finanziari e monitoraggio del loro stato di avanzamento, al fine della eventuale riprogrammazione delle risorse;
- definizione delle caratteristiche degli interventi sostenuti dal FSE;
- definizione, relativamente alla procedura di attuazione delle operazioni/interventi approvati dal Comitato di Sorveglianza del PO FSE, di: i) la tipologia e le fasi dell’affidamento/concessione; ii) le caratteristiche e gli elementi essenziali degli atti da adottare per ciascuna fase in relazione agli obiettivi da conseguire, ivi incluse le regole per la formazione di commissioni di valutazione; iii) le regole essenziali da prevedere nella disciplina dei rapporti per l’erogazione del servizio/ intervento; iv) gli standard qualitativi e quantitativi del servizio/intervento e i criteri di rimodulazione del finanziamento in relazione al livello di raggiungimento degli standard; v) le modalità dei flussi informativi; vi) le modalità-tipo di rapporto fra Comune capofila e Comuni dell’ambito di intervento;
- integrazione degli interventi volti all'inclusione sociale finanziati da risorse comunitarie;
- programmazione e realizzazione delle azioni rivolte allo sviluppo ed all'innovazione strutturale del sistema dei servizi sociali, con particolare focus sulla costruzione del sistema multilivello di servizi in rete.

E’ posta in capo all’Autorità di Gestione del PO FSE l'interezza delle funzioni di cui all’articolo 125 del Reg. (UE) 1303/2013, svolte avvalendosi delle strutture regionali responsabili di attuazione secondo quanto disposto dal Sistema di Gestione e Controllo. L'Autorità di Gestione del FSE esprime parere vincolante circa la coerenza programmatica e procedurale delle operazioni oggetto di programmazione da parte della articolazione regionale con competenza nelle politiche sociali.

Comune capofila

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, p. 10 del Regolamento (UE) 1303/2013 il Comune capofila di ambito/zona sociale si configura come beneficiario delle operazioni sostenute dalle risorse trasferite dalla Regione nell'ambito dell'accordo di collaborazione. Esso attua la programmazione definita dalla Regione, nel rispetto dei target fisici e finanziari assegnati, curando:

- la realizzazione dei servizi, anche verso gli altri Comuni dell'ambito, secondo le regole impartite dalla Regione;
- l'individuazione dei destinatari finali e il loro accesso ai benefici attribuiti;
- la gestione amministrativa e dell'eventuale contenzioso delle operazioni finanziate dal FSE delle quali è responsabile di attuazione, nel rispetto delle norme di cui al Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 Codice in materia di protezione dei dati personali e s.m.i.

DURATA

La durata dell'accordo va definita in funzione delle caratteristiche delle operazioni di interesse, potendo utilmente accompagnare l'intero ciclo di programmazione ed attuazione del PO FSE.

MODELLO E STRUMENTI DI GOVERNANCE

E' opportuno che l'accordo preveda esplicitamente, oltre a quanto già introdotto nei paragrafi precedenti:

- il monitoraggio periodico da parte della Regione dello stato di attuazione, anche in relazione all'adempimento degli obblighi da parte dei Comuni, nel loro ruolo di beneficiari ed attuatori;
- l'istituzione di un eventuale Tavolo tecnico, presieduto dalla Regione, rivolto alla gestione delle eventuali problematiche attuative;
- la possibilità di ridefinizione in itinere dei contenuti e delle risorse, svolta a cura della Regione, di concerto con il/i Comune/i sottoscrittore/i;
- una norma relativa alla risoluzione delle eventuali controversie.

RELAZIONI CON IL FSE E GLI ALTRI FONDI

L'accordo è complessivamente rivolto alla regolazione del trasferimento di risorse FSE dalla Regione ai Comuni di ambito/zona sociale, configurando questi ultimi come beneficiari ed attuatori.

5.3.2. Coordinamento ed integrazione fra Comune capofila e comuni costituenti l'ambito territoriale, anche ai fini della gestione di risorse FSE

AMBITO

Lo schema-tipo di protocollo è riferito ai rapporti fra il Comune capofila di un ambito/zona sociale ed i Comuni costituenti, nella realizzazione della presa in carico integrata dei destinatari di misure

di inclusione sociale attiva e, ove del caso, nell'attuazione di interventi sostenuti dal PO FSE della Regione di appartenenza, e da essa trasferiti al Comune capofila stesso.

OGGETTO

La finalità del protocollo è potenzialmente duplice:

- contribuire allo sviluppo del sistema multilivello dei servizi sociali in rete, definendo opportune relazioni di integrazione territoriale fra Comuni, anche nell'ambito delle misure previ-ste del PON "Inclusione Sociale"⁵;
- ove del caso, definire modalità attuative di operazioni direttamente sostenute dal FSE, con particolare riferimento all'Asse 2 – Inclusione sociale attiva, attuate per competenza istituzionale dai Comuni, in attuazione di un accordo di collaborazione ex art. 15 legge 241/90, quale quello descritto al § 4.3.1 della presente linea guida.

Parte essenziale dello schema-tipo trova dunque applicazione anche in assenza del quadro di trasferimento di risorse FSE, guardando all'applicazione delle *"Linee guida relative per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)"*.

Fra i possibili obiettivi operativi del protocollo si individuano:

- la definizione di modalità di integrazione, anche a carattere sperimentale, fra Comuni rivolte, a titolo esemplificativo e non esaustivo, a:
 - o favorire l'accesso dei destinatari alle misure di inclusione attiva secondo un approccio a rete, attento a ridurre i rischi derivanti da eventuali carenze di capacitazione individuale, ampliando i luoghi e le occasioni di intercettazione dei bisogni. Come sottolineano le già citate Linee guida *"l'implementazione di una misura che integra il sostegno economico con interventi di inclusione attiva attraverso la presa in carico complessiva del nucleo familiare, richiede l'individuazione di un percorso unitario di accesso ai servizi, di valutazione del bisogno e di presa in carico, mediante un programma di attivazione della famiglia personalizzato. Per l'attuazione del SIA, ma anche per gli altri interventi territoriali basati sulla presa in carico multidimensionale delle famiglie e delle persone, occorre operativamente individuare e rafforzare strumenti e modalità di coordinamento (nelle forme della collaborazione o della vera e propria cooperazione/integrazione) a livello locale, principalmente nella fase dell'accesso ai servizi territoriali del singolo cittadino o del nucleo familiare con bisogni complessi, spesso portatore di una*

⁵ Con riferimento all'"Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione", proposte di intervento per l'attuazione del Sostegno per l'inclusione attiva" ed, in particolare, al rafforzamento dei servizi di segretariato sociale per l'accesso; del servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del Nucleo e la presa in carico; della promozione di accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit.

domanda aspecifica di supporto o di un generico bisogno o difficoltà, piuttosto che di una esplicita richiesta di un servizio”;

- supportare il funzionamento dei Servizi nella presa in carico multidimensionale, attraverso l’opportuna configurazione congiunta e la messa a fattore comune delle risorse necessarie all’esercizio delle attività di segretariato sociale ed *assessment* da parte delle *équipe* multidisciplinari;
 - conseguentemente, promuovere e supportare l’integrazione in rete degli attori di sistema con perimetro di azione maggiore di quello dei singoli Comuni congruo, dal punto di vista operativo, con l’estensione dell’ambito/zona (articolazione delle ASL, istituzioni scolastiche, servizi per l’impiego, ...);
 - riequilibrare le disparità interne all’ambito territoriale, secondo un approccio di “welfare di comunità e prossimità”;
 - creare economie di scala e scopo nella realizzazione dei servizi sociali, in modo coerente con la compresente necessità di individualizzazione delle misure attive, sulla base delle caratteristiche dei destinatari;
 - sviluppare risorse comuni di capacità istituzionale ed amministrativa, nonché rivolte alla qualificazione, in una logica di rete, degli attori del Terzo settore operanti sul territorio;
 - svolgere funzioni di osservazione dei fabbisogni, monitoraggio e valutazione degli interventi, secondo un approccio integrato alla scala territoriale;
 - sviluppare percorsi rivolti alla definizione di modalità stabili di gestione associata dei servizi o di unione fra Comuni;
- ove del caso, **la definizione del quadro unitario di realizzazione dei servizi sociali oggetto di finanziamento da parte delle risorse FSE trasferite dalla Regione al Comune capofila**, ponendo in capo allo stesso l’eventuale acquisizione, per l’intero ambito, dei servizi in regime di appalto;
 - ove del caso, **la definizione degli obblighi comuni di gestione amministrativa delle operazioni realizzate a valere sulle risorse del PO FSE**, i ruoli e le modalità congiunte di loro adempimento, con particolare riferimento alla consistenza del circuito informativo.

PREMESSE, PRINCIPI ED EVENTUALI RIFERIMENTI NORMATIVI

In senso generale, i principi da porre a premessa del protocollo vanno essenzialmente ripresi dalle citate Linee guida del Ministero del Lavoro integrate, nel caso di gestione di risorse FSE trasferite dalla Regione al Comune capofila, da quanto visto a tale riguardo al § 4.3.1 della presente linea guida. Analogamente, i riferimenti normativi sono rappresentati, ove pertinenti, da quanto già richiamato al § 4.3.1, con riferimento all’accordo fra Regione e Comune capofila di ambito/zona sociale.

ATTORI

La natura istituzionale del protocollo definisce quali unici attori direttamente firmatari il Comune capofila di ambito/zona sociale e i Comuni costituenti. Gli altri attori rilevanti, soprattutto ai fini

dello sviluppo del sistema multilivello dei servizi sociali in rete, sono richiamati per i relativi ruoli nell'ambito della descrizione degli obiettivi e delle procedure attuative.

CARATTERISTICHE DELLE MODALITÀ ATTUATIVE

In termini generali, le procedure attuative possono riguardare, a titolo indicativo:

- la definizione del modello di integrazione e dei fabbisogni organizzativi e professionali relativi alla sua implementazione, anche funzionalmente alla risposta all'Avviso non competitivo di cui al PON "Inclusione", di concerto con la Regione;
- le modalità operative per il riparto delle risorse finanziarie, ovvero di messa in comune delle risorse organizzative, amministrative e professionali e di loro rendicontazione, ove sostenute dal FSE, al fine della realizzazione integrata della presa in carico multidimensionale e della erogazione dei servizi sociali;
- le modalità di rapporto con gli attori esterni, al fine della co-progettazione, della presa in carico integrata e della produzione dei servizi;
- la programmazione degli accessi dei destinatari e la conseguente gestione dei servizi acquisiti a titolo collettivo dal Comune capofila di ambito, con particolare attenzione alla consistenza dei relativi flussi informativi;
- le modalità di osservazione, rilevazione di fenomeni e di scambio di informazioni sulla natura dei bisogni sociali;
- il monitoraggio e la valutazione delle azioni svolte;
- le eventuali azioni congiunte di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa, inclusi interventi formativi.

COMPITI-TIPO DEGLI ATTORI E RELATIVE RESPONSABILITÀ

Il Comune capofila, oltre allo svolgimento delle funzioni proprie in materia di servizi sociali:

- coordina la rilevazione dei fabbisogni di servizi sociali nel territorio;
- coordina dal punto di vista tecnico la programmazione e l'attuazione delle azioni comuni, nell'ambito della *governance* condivisa;
- coordina l'implementazione dei protocolli di integrazione multilivello per organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi attraverso équipe congiunte multidimensionali (cfr. § 4.3.3);
- assicura, nell'ambito del mandato datogli dagli altri Comuni, la gestione delle relazioni tecniche ed informative con la Regione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (relativamente all'attuazione del SIA ed alle azioni svolte nell'ambito del PON "Inclusione") e gli attori del sistema multilivello dei servizi sociali in rete;
- coordina le azioni di rafforzamento relative ai progetti sostenuti dal PON "Inclusione" e/o da risorse FSE di capacità istituzionale ed amministrativa;
- assume la responsabilità dell'attuazione delle operazioni finanziate dalle risorse del PO FSE trasferite dalla Regione, provvedendo a nome e per conto degli altri Comuni alla acquisizione a mercato dei servizi, come unica stazione appaltante;

- garantisce, nei limiti delle risorse e nel rispetto della programmazione definita, l'effettiva disponibilità sul territorio dei servizi sociali rivolti ai relativi destinatari finali.

Gli altri Comuni costituenti l'ambito/la zona sociale:

- nell'ambito del coordinamento tecnico esercitato dal Comune capofila attuano, nella propria autonomia, quanto di competenza, nel rispetto delle norme e procedure applicabili, garantendo in particolare la consistenza dei flussi informativi;
- integrano le proprie risorse nel sistema multilivello dei servizi sociali in rete, adottando le opportune scelte organizzative;
- garantiscono l'informazione e l'accesso da parte dei destinatari, attraverso i propri servizi di segretariato sociale, nell'ambito della rete integrata;
- partecipano alla definizione ed alla realizzazione delle azioni di rafforzamento organizzativo, professionale e di capacità istituzionale ed amministrativa;
- partecipano alla rilevazione dei fabbisogni, al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi;
- partecipano alla *governance* complessiva dell'ambito, nei ruoli attribuiti dagli assetti istituzionali e dalle norme applicabili.

DURATA

Il protocollo può assumere durata variabile, a seconda dei suoi contenuti (soprattutto in presenza di attività a natura sperimentale) richiedendo, nel caso di attuazione di accordo di collaborazione ex art. 15 legge 241/90, uno stretto coordinamento temporale con lo stesso.

MODELLO E STRUMENTI DI GOVERNANCE

E' opportuno che l'accordo preveda esplicitamente, oltre a quanto già introdotto nei paragrafi precedenti:

- una istanza di Coordinamento fra Comune capofila di ambito/zona sociale e Comuni costituenti, anche coincidente con quanto già previsto per la programmazione e gestione delle politiche sociali, con funzioni di governo complessivo del sistema multilivello dei servizi a rete, partecipato eventualmente dalla Regione, anche per le possibili problematiche attuative delle operazioni sostenute dal FSE;
- il monitoraggio periodico, anche partecipato dalla Regione, dello stato di attuazione, in relazione all'adempimento degli obblighi da parte dei Comuni.

RELAZIONI CON IL FSE E GLI ALTRI FONDI

Il protocollo trova una generale relazione con il FSE, anche al di là della presenza di trasferimento di risorse dalla Regione al Comune capofila, ove riferito ad azioni sostenute dal PON "Inclusione" o dall'asse "Capacità istituzionale ed amministrativa" del PO FSE della Regione. E' dunque opportuno che in esso siano richiamati i principi d'uso del Fondo e sia fatto un esplicito rimando al corpus delle norme di gestione applicabili. Può trovare qui attenzione anche la tematica dell'uso integrato di risorse rinvenienti da diversi Fondi. Nel caso in cui l'ambito sia interessato anche da strumenti di

programmazione integrata (come gli ITI) o sia – anche in parte – connotato come area interna, è opportuno richiamare esplicitamente i relativi riferimenti ai Regolamenti (UE).

5.3.3. Integrazione multilivello per organizzazione, gestione ed erogazione dei servizi attraverso équipe congiunte multidimensionali

AMBITO

Lo schema-tipo di protocollo è riferito ai rapporti fra i Comuni di un ambito/zona sociale e gli altri attori – pubblici e del privato sociale – rilevanti ai fini della presa in carico di persone e nuclei familiari con problemi sociali, attraverso équipe congiunte multidimensionali. Il protocollo si pone idealmente a valle degli altri strumenti di integrazione proposti nella presente linea guida, che ne costituiscono il contesto istituzionale, di orientamento e di risorsa. Esso può in ogni caso essere istituito anche in assenza di tali riferimenti, potendo scontare maggiori oneri attuativi.

OGGETTO

La finalità del protocollo è la definizione delle modalità operative di organizzazione, gestione ed erogazione della presa in carico multidimensionale di persone e nuclei familiari in condizione di povertà o svantaggio sociale, con riferimento primario alle linee guida per la predisposizione e l’attuazione del SIA – Sostegno per l’Inclusione Attiva. Al di là che avvenga o meno l’erogazione di misure a carattere passivo, ci si riferisce a metodologie *“mirat[e] a dare risposta a bisogni complessi [con la] messa in atto di interventi personalizzati di valutazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, attivazione di prestazioni sociali nonché di interventi in rete con altre risorse e servizi pubblici (centri per l’impiego, tutela della salute e istruzione) e privati (in particolare del privato sociale) del territorio. La presa in carico complessiva del nucleo prevede, dunque, il coordinamento di più interventi contemporanei garantendo una presa in carico globale e olistica che superi l’attuale frammentazione”*. Sulla base dei modelli di servizio in essere e delle risorse disponibili possono essere assunti, a titolo indicativo e non esaustivo, uno o più fra i seguenti obiettivi:

- definizione di modalità di coordinamento fra Servizi rivolte, in ragione dell’unità dei bisogni dei destinatari, alla ricomposizione dei singoli approcci, salvaguardandone e valorizzandone le specificità e gli apporti;
- definizione di modalità coordinate ed integrate di relazione con i destinatari nelle attività:
 - o rilevazione e valutazione dei bisogni;
 - o facilitazione della loro espressione in domanda cosciente da parte dei relativi portatori;
 - o individuazione di percorsi individualizzati di accesso ai servizi;
 - o conseguente orientamento dei comportamenti individuali;
- cooperazione nell’ambito di problematiche complesse, attraverso mutua messa a disposizione di professionalità specifiche mediante modalità semplificate e flessibili;
- definizione e pratica cooperativa di modalità condivise di *case management*;

- monitoraggio del processo e degli esiti dei servizi svolti, in coerenza con il *case management*;
- promozione e sviluppo dei processi di apprendimento collettivo a rete, attraverso la condivisione ed il confronto strutturato fra operatori, guardando al riferimento delle “comunità di pratica professionale”.

PREMESSE, PRINCIPI ED EVENTUALI RIFERIMENTI NORMATIVI

Costituiscono tipiche premesse al protocollo:

- il richiamo alle *policy* sociali definite dalla Regione e dai Comuni dell’ambito/zona;
- le linee di metodo e gli standard di servizio applicabili definiti a livello nazionale e regionale in materia di politiche sociali;
- gli eventuali protocolli istituzionali “di sistema” in essere, quali quelli proposti dalla presente linea guida, visti come risorse di contesto rivolte a facilitare le relazioni fra gli attori locali;
- l’eventuale progetto approvato in esito all’*“Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Sociale Europeo, programmazione 2014-2020, Programma Operativo Nazionale (PON) “Inclusione”, proposte di intervento per l’attuazione del Sostegno per l’inclusione attiva”*;
- gli atti di programmazione di eventuali misure di rafforzamento della capacità amministrativa rivolta agli attori pubblici e del Terzo settore operanti nell’ambito territoriale;
- le norme gestionali applicabili, con particolare riguardo a quanto cogente ai fini della eligibilità della spesa, nel caso di ricorso al FSE.

ATTORI

L’approccio multidimensionale presuppone una rete estesa, rivolta a massimizzare la varietà degli apporti. Per raggiungere tale obiettivo, può essere consigliabile ricorrere a protocolli differenziati per “forza” degli impegni mutuamente assunti dagli attori, come esplicitato anche dalle più volte richiamate Linee guida del Ministero del Lavoro, che articolano *“gli strumenti e le modalità di coordinamento nelle forme della collaborazione o della vera e propria cooperazione/integrazione”*. Ne discendono architetture flessibili ed a geometria variabile, basate su un “nucleo duro”, tipicamente costituito da attori con competenze istituzionali negli ambiti sociale e lavoro, ed una “periferia” di relazioni meno strette. Ciò guardando a:

- i Comuni dell’ambito/zona sociale, per le competenze in materia di servizi sociali, con richiamo allo specifico ruolo del Comune capofila;
- le articolazioni territoriali dei servizi alla salute;
- i servizi territoriali per l’impiego e gli eventuali servizi comunali in materia di orientamento, lavoro e politiche giovanili;
- le singole istituzioni scolastiche dell’autonomia di interesse operanti nell’ambito territoriale, in esse inclusi i CPIA – Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti;

- gli organismi della formazione professionale e le reti per l'apprendimento permanente;
- gli attori del terzo settore, con particolare attenzione alla cooperazione sociale, alle imprese sociali ed al volontariato sociale.

Un possibile allargamento della rete, rivolto a rafforzare le possibilità di attivazione dei destinatari delle misure di inclusione attiva, è ipotizzabile inoltre verso gli attori interessati da progetti di innovazione sociale, anche nell'ambito di approcci territoriali, quali quelli dell'Agenda urbana e delle aree interne. Inoltre un ulteriore allargamento potrebbe essere pensato nei confronti delle associazioni di categoria ad esempio degli artigiani e degli imprenditori sul territorio.

CARATTERISTICHE DELLE MODALITÀ ATTUATIVE

Le procedure attuative vanno opportunamente articolate in coerenza con il principio delle reti "a geometria variabile" introdotto nel paragrafo precedente, ricercando un equilibrio fra strutturazione e flessibilità. Sulla base degli obiettivi mutuamente assunti, le procedure attuative possono riguardare, a titolo indicativo:

- le modalità operative di presa in carico e *case management* dei destinatari, con particolare riferimento alla corretta definizione dei fabbisogni ed alla conseguente attivazione delle diverse competenze tecniche dei partner della rete;
- le modalità operative di messa in comune delle risorse organizzative, amministrative e professionali e di loro rendicontazione, ove sostenute dal FSE, al fine della realizzazione integrata della presa in carico multidimensionale e della erogazione dei servizi sociali;
- le modalità minime condivise di accoglienza, informazione e primo orientamento dei potenziali destinatari che vengono a contatto con un nodo della rete, per portarli in contatto con gli enti deputati alla valutazione della presa in carico;
- le modalità di osservazione, rilevazione di fenomeni, scambio di informazioni e confronto di pratiche sulla natura dei bisogni sociali e le modalità attive di intervento;
- il monitoraggio e la valutazione delle azioni svolte;
- la gestione di eventuali criticità di funzionamento della rete, con l'introduzione di clausole di ridefinizione/flessibilizzazione degli impegni.

COMPITI-TIPO DEGLI ATTORI E RELATIVE RESPONSABILITÀ

I compiti degli attori e le relative responsabilità vanno definiti sulla base degli obiettivi e della "forza delle relazioni" su cui si fonda la rete. A titolo esemplificativo e di guida appaiono rilevanti:

- il ruolo di coordinamento tecnico-operativo, da attribuire ad uno o più attori, in una logica di esercizio non gerarchico, ma di facilitazione e supporto dei processi di rete;
- i ruoli dei singoli attori, in modo da delineare con chiarezza caratteristiche e limiti dei rispettivi apporti;
- eventuali ruoli specifici di "rappresentanza operativa collettiva", p.e. da parte del nucleo istituzionale della rete verso i soggetti del terzo settore.

DURATA

La finalità del protocollo è di agire in senso strutturale, giungendo a forme stabili di programmazione ed attuazione integrata. Eventuali limiti di durata possono essere riferiti alla natura sperimentale e progressiva delle attività definite, così come alle scadenze proprie dei Fondi impegnati. Appare in ogni caso importante introdurre una clausola valutativa, istituyente l'obbligo annuale di esame delle caratteristiche di processo e degli esiti applicativi del protocollo.

MODELLO E STRUMENTI DI GOVERNANCE

La definizione delle modalità di *governance* assumono grande importanza, concorrendo alla ricerca dell'equilibrio fra strutturazione e flessibilità. Come tali, esse vanno rivolte a:

- creare le condizioni per la presa delle decisioni collettive secondo principi di trasparenza, cooperazione al risultato collettivo, rispetto dei ruoli e proporzionalità rispetto agli impegni assunti ed alle risorse conferite dai singoli attori;
- consentire la gestione trasparente delle eventuali criticità, incluso l'esercizio non conflittuale di opzioni di riduzione del ruolo/uscita temporanea o definitiva dalla rete;
- favorire la strutturazione nel tempo della rete, attraverso la progressiva rinegoziazione dei reciproci impegni, sulla base dell'osservazione dei funzionamenti reali e dei risultati raggiunti.

RELAZIONI CON IL FSE E GLI ALTRI FONDI

Ove il protocollo attribuisca ruoli e responsabilità in merito alla realizzazione di operazioni sostenute dal FSE appare opportuno fare un esplicito richiamo alle relative norme, per gli aspetti vincolanti gli impegni ed i comportamenti degli attori interessati.