

Comunità di pratica – Sicilia

Incontro n. 2 del 18-03-2021

Data riunione (da remoto)	18.03.2021
Durata	3 h (14,30-17,30)
Tematica	Coordinamento istituzionale tra i Comuni dell'ambito e relativi strumenti di regolazione
Ambiti Territoriali selezionati	27
Ambiti Territoriali presenti e nominativi	18: D03 Canicattì, D06 Ribera, D07 Sciacca, D09 Gela, D11 San Cataldo, D16 Catania, D19 Gravina di Catania, D20 Palagonia, D21 Agira, D24 Piazza Armerina, D34 Carini, D39 Bagheria, D41 Partinico, D49 Lentini, D52 Marsala, D53 Mazara del Vallo, D54 Licata, D55 Alcamo
Coordinamento	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Enrica Pietra Caprina, Laura Troja Banca Mondiale: Elisabetta Sciotto, Giovanni Conigliaro, Alessandra Marini, Laura Figazzolo, Daniela Mesini, Cristiana Morbelli, Mario Gatto, Piero D'Argento

Introduzione alla tematica della Cooperazione interistituzionale

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha effettuato l'introduzione alla tematica, fornendo una panoramica sugli strumenti di coordinamento attivabili per la gestione associata tra i Comuni dell'Ambito finalizzata all'attuazione dei LEP. A partire dalla legge 328/2000, è stato richiamato il ruolo fondamentale degli ATS e la funzione del Piano di Zona per la programmazione e gestione unitaria dell'offerta di servizi sociali sui territori. Sono state inoltre illustrate le diverse forme associative previste dal TUEL ed i numerosi vantaggi del coordinamento interistituzionale.

Le forme di gestione associata in Sicilia e il riscontro degli Ambiti

BM ha effettuato una breve presentazione sullo stato di attuazione delle forme associative nella regione Sicilia. Nel gennaio 2020 è stato costituito un gruppo di lavoro presso il Dipartimento Regionale alla Famiglia, con il coinvolgimento del Servizio responsabile dei Piani di Zona, dell'Ufficio di Gabinetto dell'Assessore, di ANCI, di ASAEL e di alcuni Ambiti Sociali Territoriali; insieme hanno collaborato alla stesura di uno schema di convenzione con il supporto degli esperti del team di BM.

Partendo dalle esperienze già consolidate di gestioni associate (come l'ATS di Caltanissetta e Gravina di Catania), il gruppo di lavoro ha provato ad innovare lo schema di convenzione per

rafforzare l'assetto distrettuale e potenziare la struttura organizzativa/amministrativa dei distretti. Il modello di convenzione prevede un oggetto di gestione associata abbastanza ampio e la condivisione delle funzioni amministrative non solo rispetto ai principali fondi europei e nazionali (FNPS, QSFP, PON, etc), ma, in generale, con riferimento a tutte le risorse destinate, con una durata di tre anni, rinnovabile tacitamente per altri tre anni. E' prevista una ricognizione degli organi che determinano il funzionamento del distretto: il comune capofila rimane il legale rappresentante del distretto, il comitato dei sindaci agisce non solo a livello programmatico, ma anche a livello di controllo, attraverso attività propedeutiche e l'introduzione di strumenti necessari a promuovere il controllo amministrativo, nonché un raccordo costante con gli uffici competenti per monitorare lo stato di avanzamento di attuazione delle varie programmazioni oggetto di gestione associata.

Nella convenzione si prevede inoltre l'istituzionalizzazione degli Uffici di Piano (UdP), sollecitando i Comitati dei Sindaci (CdS) a disciplinare il funzionamento degli UdP; la convenzione interviene anche sulla composizione di questi ultimi, prevedendo la presenza di personale del comune capofila, di personale distaccato di altri comuni e personale esterno finanziato dai vari fondi. La convenzione dettaglierà inoltre le funzioni della Rete Territoriale per la Protezione e l'Inclusione Sociale, prevedendone il coinvolgimento della Rete sia in fase di concertazione co-programmazione che di monitoraggio, attraverso una restituzione trimestrale sullo stato di avanzamento delle azioni co-programmate. Dal punto di vista economico, sarà previsto il bilancio di distretto, nel quale confluiranno tutte le entrate derivanti dei vari fondi programmati e i costi derivanti dalla gestione associata; in primis, i costi degli UdP, a cui i comuni saranno tenuti a partecipare tramite una quota di compartecipazione stabilita annualmente dai CdS in base alla popolazione residente. Il modello di convenzione dovrà essere approvato politicamente dai singoli Consigli dei comuni appartenenti ai distretti. Lo schema di convenzione sarà allegato alle nuove linee guida dei Piani di Zona in fase di pubblicazione. L'ATS Gravina di Catania ha condiviso la propria esperienza di convenzione, a partire dalla quale è stato elaborato il modello regionale.

- **ATS D19 (capofila Gravina di Catania)**, in qualità di componente del gruppo di lavoro istituito presso il Dipartimento Regionale alla Famiglia sopra descritto, ha in primis precisato l'importanza di questa esperienza quale promotrice di una cultura del distretto socio-sanitario, della concertazione e integrazione tra enti locali sul fronte sociale e sanitario. La costituzione dell'Ufficio di Piano all'indomani della 328 del 2000 è stata favorita sia dalla struttura amministrativa e organizzativa del comune capofila Gravina, a fronte di una eterogeneità territoriale complessa, sia dalla lucidità e lungimiranza dell'organo politico distrettuale (il Comitato dei Sindaci), che già nella prima convenzione (anno 2003) aveva previsto, ai fini dell'articolazione della struttura amministrativa, il distacco dai comuni dell'ATS di 6 figure con vari qualifiche (ai sensi dell'art. 14 del CCNL, con provvedimento del Dirigente del comune di appartenenza) per 2 giorni a settimana. In merito alla compartecipazione dei costi il DPRS 2/2009 marzo 2009 aveva stabilito la quota di cofinanziamento del Piano di Zona e dei costi connessi a carico di ciascun Comune del Distretto in una somma quantificata pari ad almeno a € 3 per abitante annui. Non è stato mai previsto un disciplinare alla convenzione né un regolamento del Gruppo Piano; connessa all'attività della 328/000 si struttura i tavoli tematici ed un tavolo tematico specifico rimarrà permanente e diventerà un elemento fondamentale (tavolo disabilità). Inizialmente la gestione associata ha lavorato sul FNPS, allargandosi poi alle diverse fonti di finanziamento che saranno programmate dall'UdP (PAC, PON, QSFP, Fondi Regionali Disabilità, Assistenza Domiciliare, etc). L'ultima rilevante modifica alla convenzione risale al 2018 e ha

riguardato il dettagliato di tutte le nuove funzioni e competenze attribuite all'UdP, l'attuazione dello Sportello di Inclusione Attiva connessa al finanziamento SIA/REI e RdC e il rimborso ai comuni per il personale distaccato. Se l'UdP svolge le funzioni di programmazione/gestione, il braccio operativo è rappresentato dai vari comuni, che, con il personale (assistenti sociali in primis), erogano le prestazioni secondo modelli condivisi, omologati e omogeneizzati attraverso Linee Guida specifiche. Attraverso i Fondi PON e QSFP è stato possibile, tramite l'esternalizzazione dei servizi, incrementare il personale destinato ai singoli comuni, "dribblando" la questione l'assunzione di personale a vario titolo da parte del comune capofila, nonché la ripartizione dei fondi ai singoli comuni (la gestione dell'attività economica, per volontà condivisa, è soltanto sul comune capofila).

I tratti salienti delle esperienze presentate dai territori

- **ATS D55 (capofila Alcamo):** Il comune di Alcamo si è dotato principalmente di accordi di programma ad hoc connessi alla programmazione delle singole linee di finanziamento; l'unico documento a livello distrettuale (il regolamento di costituzione dell'Ufficio di Piano) risulta essere ormai uno strumento debole e si avverte la necessità di un'evoluzione verso modelli e strumenti più funzionali e congeniali alla realtà distrettuale; la possibilità di una convenzione associata promossa dalla regionale potrebbe essere sicuramente un forte input per l'adozione di un modello di gestione associata.
- **ATS D53 (capofila Mazara del Vallo):** Il distretto D53 ribadisce la necessità di evolvere verso un modello che possa essere più congeniale alle nuove esigenze, derivante anche della molteplicità di fondi da gestire; il modello regolamentato iniziale era congeniale all'attività programmatica e gestionale del FNPS ma non sicuramente a tutte le nuove linee di finanziamento che a vario titolo impegnano l'Ufficio di Piano. La differenza di dimensione tra il comune capofila e gli altri comuni, notevolmente più piccoli, ha fortemente accentrato ruoli e funzioni su Mazara del Vallo, che concretamente svolge tutte le funzioni, garantendo un flusso informativo costante verso gli altri comuni. Pertanto, il distretto D53 potrebbe essere già pronto, dal punto di vista amministrativo e gestionale, a ragionare su un modello di convenzione sulla scorta dell'esperienza di Gravina di Catania.
- **ATS D16 (capofila Catania):** Il distretto non è molto lontano dall'esperienza di Gravina, pur non avendo la formalizzazione dell'Ufficio di Piano. Tutte le funzioni sono assolte dall'Area Ufficio 328/2000, con il personale in forza al comune capofila, che si sobbarca l'onere della maggior parte delle attività programmatiche e gestionali. Con l'incremento degli oneri connessi alle diverse linee di finanziamento si sono verificati talvolta ritardi nella gestione degli interventi a cui il distretto è chiamato; Catania comunque ha un ottimo rapporto collaborativo con i due restanti comuni (Misterbianco e Motta S. Anastasia) i cui referenti sono anche componenti del Gruppo Piano. La questione incremento personale (non solo assistenti sociali ma anche amministrativi) rappresenterà un aspetto rilevante per tutti i distretti siciliani ai fini dell'adozione di modelli di gestione associata dei servizi.
- **ATS D41 (capofila Partinico):** le recenti attività programmatiche inerenti il Piano di Zona hanno visto la costituzione a livello di distretto del Gruppo Piano, la nomina di un coordinatore, l'individuazione di un referente gruppo piano per singoli comuni e di amministrativi a supporto.

▪ **ATS D21 (capofila Agira):** pur non dispendo di un modello di gestione associata, il distretto ha previsto modalità di supporto all'Ufficio di Piano, in termini di risorse umane, simile a quello adottato da Gravina di Catania, attraverso l'apporto di un tecnico sociale e di uno amministrativo da parte di ogni singolo comune del distretto. L'organizzazione dell'Ufficio Piano è stata definita attraverso l'Accordo di Programma e il regolamento di Distretto, ed è stata innovata nel tempo anche in base alle disposizioni regionali, tra le quali la costituzione del Gruppo ristretto. L'assetto attuale ha garantito il regolare svolgimento delle attività di programmazione, di coordinamento e di monitoraggio da parte dell'Ufficio Piano; chiaramente è un modello con una struttura di base debole che si basa soltanto sull'Accordo di Programma e sulla buona volontà del personale dei diversi comuni.

Era stato intrapreso un percorso verso un modello di convenzione, con la previsione dell'Ufficio di Piano all'interno del Regolamento dell'Ufficio di Servizi del comune capofila, ma non c'è stato seguito, per vari motivi (pensionamenti, cambio di personale, etc). Il passaggio dall'Accordo di Programma alla convenzione potrà essere sicuramente riconsiderato in occasione della condivisione del modello da parte della Regione; Gravina di Catania è certamente un laboratorio esperienziale di riferimento per tutti distretti da diversi punti di vista, anche tecnici (in primis distaccamento e rimborso). Il passaggio verso la gestione associata è chiaramente un importante passo avanti, fermo restando il permanere di un limite fisiologico, ovvero la mancanza di una personalità giuridica distrettuale unica.

Le questioni emergenti a conclusione del confronto

- ➔ Diverse realtà distrettuali utilizzano modelli operativi collaborativi che ricordano o si ispirano a quello dell'esperienza di Gravina di Catania, a fronte però di una debole strutturazione definita da atti quali Accordi di Programma e Regolamenti distrettuali previsti dalla normativa regionali.
- ➔ Nella maggior parte dei casi, pur mantenendo un rapporto di collaborazione e condivisione con i comuni minori, è il comune capofila di distretto a sobbarcarsi la gran parte degli oneri legati alla programmazione e gestione dei diversi fondi, con conseguenze sia in termini di sovraccarico di lavoro che di ritardi.
- ➔ Il supporto al comune capofila in termini di risorse umane è garantito talvolta attraverso l'utilizzo di figure professionali a valere degli stessi fondi programmati, talvolta su base volontaria da parte dei comuni minori.
- ➔ La previsione di un modello di convenzione da parte della Regione nelle nuove linee guida per la programmazione del FNPS potrà rappresentare una svolta per formalizzare quei modelli già adottati operativamente e per supportare quelle realtà che ancora adottano un approccio condiviso di programmazione e gestione a livello distrettuale.

Chiusura dei lavori & individuazione della tematica per il terzo incontro

In chiusura, sono state individuate alcune tematiche da approfondire nei prossimi incontri, tra le quali: la presa in carico multidimensionale; l'integrazione intersistemica ed il raccordo tra i diversi enti; la costruzione ed il consolidamento di reti con gli altri soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza.

Prossimo appuntamento

Giovedì 22 aprile 2021 ore 14.30-17.30

Allegati

- N. 1 PPT presentazione e introduzione della tematica (a cura di MLPS).
- N. 1 PPT di presentazione della esperienza di Gravina di Catania