



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI



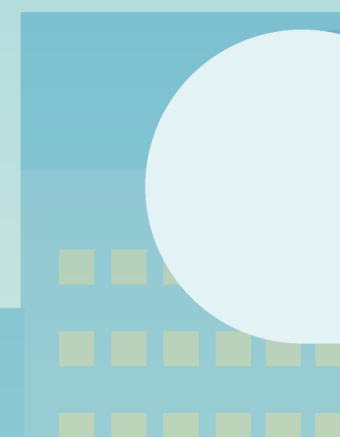
La regolazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali: modelli di gestione associata, convenzione e regolamenti organizzativi

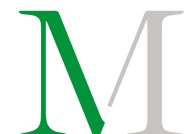


Regione Calabria

26 e 28 ottobre 2020


THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP





La struttura della presentazione

1. Normativa (slide 3-7)
2. Inquadramento di carattere generale relativo alla gestione associata (slide 8)
3. Forme di gestione associata (slide 9)
4. Tipologie e tratti essenziali delle modalità di gestione associata (slide 10-17)
5. Approfondimenti relativi alla Convenzione (slide 18-40):
 - Processo di costruzione
 - Obiettivi e finalità
 - Durata e governance
 - Soggetti ed organismi
 - Ruoli ed impegni dei soggetti firmatari
 - Risorse per l'organizzazione ed erogazione dei servizi associati
 - Recesso



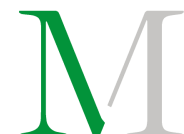


La normativa nazionale di riferimento (1)

Decreto legislativo 18 agosto 2020, n. 267 recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», in particolare:

- Articolo 30 «Convenzioni»
- Articolo 31 «Consorzi»
- Articolo 33 «Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni»
- Articolo 34 «Accordi di programma»
- Articolo 114 «Aziende speciali ed istituzioni»



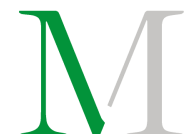


La normativa nazionale di riferimento (2)

Legge 8 novembre 2000, n. 328 recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», in particolare:

- Articolo 1, comma 3 «La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ... secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.





La normativa nazionale di riferimento (3)

- Articolo 6, comma 1 «I comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale. Tali funzioni sono esercitate dai comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini»
- Articolo 19 «Piano di Zona»





La normativa regionale di riferimento (4)

Legge regionale 26 novembre 2003, n. 23 recante «Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge 328/2000). In particolare:

- Articolo 9 «Competenze»
- Articolo 11 «Funzioni della Regione». Tra queste, la previsione di incentivi a favore degli Enti locali che si associano, secondo le forme previste dalla normativa vigente, per l'espletamento dell'esercizio associato delle funzioni sociali negli ambiti territoriali coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie.





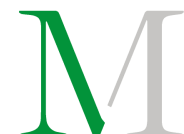
La normativa regionale di riferimento (5)

Articolo 13 «Funzioni dei Comuni»

Articolo 16 «Programmazione dei servizi sociali»

- Comma 5 «Il Piano di Zona... è lo strumento primario di attuazione della rete dei servizi sociali e dell'integrazione sociosanitaria.
- Comma 6 «Le forme associative e di cooperazione di cui al decreto legislativo n. 267/2000 sono utilizzate dai soggetti interessati in armonia con la programmazione dei Piani di Zona, al fine di conseguire un uniforme livello qualitativo dei servizi sociali e di integrazione sociosanitaria e di realizzare un miglior coordinamento degli interventi nel territorio.





Un primo inquadramento di carattere generale

Il Legislatore pone in evidenza alcuni principi fondamentali:

- la costruzione di un sistema integrato di interventi e servizi
- Il ruolo di indirizzo della Regione sia nella programmazione che nella organizzazione
- Il ruolo dei Comuni per la programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete
- L'organizzazione e gli strumenti per conseguire un uniforme livello qualitativo dei servizi sociali e di integrazione sociosanitaria e di realizzare un miglior coordinamento degli interventi nel territorio.
- La sussidiarietà
- La cooperazione fra tutti i soggetti coinvolti nel sistema
- L'efficacia, l'efficienza e l'economicità
- L'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali





Forme di gestione associata considerate

Convenzione

Consorzio

Azienda Speciale Consortile





La Convenzione

- Definizione: Accordo organizzativo cui accedono gli Enti locali al fine di svolgere in maniera coordinata determinate funzioni e servizi.
- Obiettivi: La convenzione si pone l'obiettivo della semplificazione dei livelli istituzionali che operano sul territorio; persegue l'efficienza e l'economicità; si prefigge di erogare servizi adeguati e di qualità ai cittadini nonché promuovere una governance del territorio più appropriata ed efficace.
- Caratteristiche:
 - definisce i partecipanti (aree geografiche di competenza), tempi, modalità di raccordo, rapporti finanziari e reciproci garanzie e obblighi.
 - non generano la necessità di una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica





I tratti essenziali della Convenzione

- Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie.
- Le convenzioni possono prevedere la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.
- Durata: almeno triennale.





Convenzione = Accordo programma?

- L'accordo di programma guarda alla attuazione di programmi di intervento che richiedono l'azione integrata e coordinata di soggetti pubblici.
- La convenzione guarda allo svolgimento in modo coordinato e continuativo di funzioni e servizi, non limitati agli obiettivi tipici della programmazione triennale.





Il Consorzio

- Definizione: Sono enti strumentali degli Enti Locali.
- Obiettivi: Gestione associata di uno o più servizi, al fine di rendere uniforme, a livello sovracomunale, un servizio o una funzione.
- Caratteristiche:
 - la partecipazione al Consorzio può essere aperta ad altri Enti pubblici
 - i Comuni consorziati stipulano una convenzione e approvano uno statuto
 - il Consorzio è un Ente dotato di personalità giuridica e di agilità operativa
 - tra gli stessi Enti Locali non può essere costituito più di un consorzio





I tratti essenziali del Consorzio

- Ai fini della costituzione del Consorzio, i Consigli degli Enti approvano a maggioranza assoluta una convenzione e lo statuto.
- Possono prevedere la partecipazione di altri Enti Pubblici.
- Il consorzio segue le norme previste per le Aziende speciali consortili, in quanto compatibili.





L'Azienda Speciale Consortile

- Definizione: L'Azienda speciale consortile è un ente strumentale dell'Ente Locale.
- Obiettivi: L'organismo strumentale ha la funzione di gestire i servizi sociali.
- Importante: quale ente strumentale non può essere investito dello svolgimento di una funzione (come per le convenzioni)
- Caratteristiche:
 - ha natura pubblica, autonomia giuridica e imprenditoriale
 - controllo e gestione delle risorse pubbliche
 - governo e regia della produzione dei servizi anche innovativi

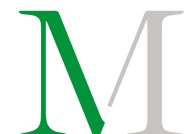




I tratti essenziali dell'Azienda

- La costituzione, l'adesione e lo statuto sono approvati dal Consiglio comunale.
- L'Azienda ha l'obbligo dell'equilibrio economico, e l'ordinamento ed il funzionamento sono disciplinati dal proprio statuto e da propri regolamenti.
- L'Ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.





L'Istituzione

- L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.
- L'istituzione conforma la sua attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti, fermo restando, per l'istituzione, l'obbligo del pareggio finanziario.





UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI



La Convenzione

Approfondimenti relativi alla Convenzione per lo svolgimento in modo coordinato e continuativo di funzioni e servizi sociali





Il processo della Convenzione (1)

La costruzione della convenzione si basa su:

- una conoscenza approfondita politico-istituzionale e tecnico-amministrativa
- una condivisione strategica delle finalità e degli obiettivi della convenzione
- la chiarezza dei rapporti tra programmazione e gestione
- il coinvolgimento attivo di tutti i Comuni dell'Ambito Territoriale.



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE

M



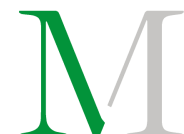
MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI



Il processo della Convenzione (2)

- Attività formativa
- Il lavoro sugli strumenti
- Quali strumenti?

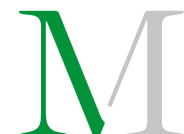




Il processo della Convenzione (3)

- Una prima determinazione politico – istituzionale circa la volontà di costruzione della convenzione
- Possibile costituzione di un gruppo tecnico tra funzionari dei Comuni
- Proposta di schema di convenzione in Assemblea dei Sindaci
- Approvazione in Assemblea e determinazione Comune capofila
- Approvazione da parte di tutti i Comuni con atto di Consiglio Comunale
- Sottoscrizione della Convenzione





Approfondimento sulla Convenzione: le finalità

- Finalità della Convenzione è la piena realizzazione di quanto previsto dalle programmazioni territoriali, in quanto, nel pieno rispetto delle normative nazionali e degli indirizzi regionali, l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative e la gestione associata dei servizi sono considerati presupposti essenziali per l'attuazione per la razionalizzazione ed ottimizzazione delle risorse a disposizione dei Comuni appartenenti all'Ambito Territoriale.
- L'organizzazione dei servizi e l'esercizio delle funzioni devono tendere in ogni caso a garantire pubblicità, economicità, efficienza, efficacia e rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.
- Un principio chiave dettato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.





Approfondimento sulla Convenzione: gli obiettivi

- Favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su interventi, servizi e prestazioni sociali, socioassistenziali e sociosanitarie complementari e flessibili
- Qualificare la spesa, attivando nuove risorse, anche finanziarie, derivanti da programmi e progetti finanziati con altre fonti di finanziamento
- Seguire il criterio della massima diligenza per superare eventuali difficoltà sopraggiunte con particolare riguardo alla fase esecutiva dei programmi prestabiliti nel Piano di Zona
- Garantire la sollecita risposta alle richieste d'informazione, di assistenza e di approfondimento o di valutazione necessarie per il coerente svolgimento degli interventi.

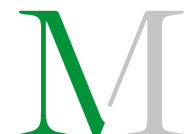




Approfondimento sulla Convenzione: la durata

- La durata della Convenzione è stabilita in un minimo di tre anni. Sarebbe auspicabile un periodo di vigenza più ampio.
- Non è consentito il «tacito rinnovo».
- La convenzione, alla scadenza, può essere rinnovata previa adozione di appositi atti deliberativi da parte dei contraenti.
- Valutare sempre con attenzione le attività di monitoraggio e di coinvolgimento dei Comuni aderenti alla Convenzione.

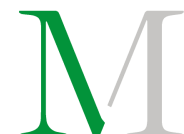




L'Ente capofila nella Convenzione

- Gli enti convenzionati individuano un Comune quale capofila, attribuendogli responsabilità amministrative e risorse economiche.
- Il Comune capofila, per rendere ottimale l'organizzazione e la gestione dei servizi, può affidare specifici compiti gestionali ai Comuni contraenti la convenzione, in conformità alle decisioni del Comitato dei Sindaci.
- Il Comune capofila si configura quale ente strumentale dell'associazione dei Comuni dell'ambito territoriale di riferimento ed ha la rappresentanza legale dell'Associazione.
- Attenzione nella scelta dell'Ente capofila, in relazione ad eventuali difficoltà dello stesso in relazione alla organizzazione ed alla gestione delle risorse finanziarie.





Le funzioni dell'Ente Capofila (1)

- Adottare le procedure, gli atti e le attività necessari all'operatività dei servizi e degli interventi previsti dalla Convenzione
- Adottare tutti gli atti concernenti le procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socioassistenziali, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità"
- Ricevere le risorse necessarie per l'attuazione delle misure previste dal Piano di Zona, dal Piano di Attuazione Locale per il contrasto alla povertà, dagli altri programmi e progetti comuni, e trasferirle agli enti convenzionati, secondo gli indirizzi previsti dal Comitato dei Sindaci

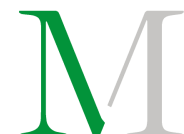




Le funzioni dell'Ente Capofila (2)

- Adottare e dare applicazione ai regolamenti ed altri atti necessari a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento degli interventi e dei servizi socioassistenziali, in modo conforme alle decisioni del Comitato dei Sindaci
- Esercitare ogni adempimento amministrativo, ivi compresa l'attività contrattuale, negoziale o di accordo con altre PP.AA. o con Enti no-profit e profit
- Apportare le necessarie modifiche alla programmazione territoriale, in occasione di aggiornamenti periodici o in esecuzione di integrazioni e/o modifiche richieste dalla Regione, supportato dall'Ufficio di Piano e previa formulazione di indirizzi puntuali da parte del Comitato dei Sindaci





Il governo del sistema

La convenzione trova il suo completamento nella regolamentazione di tre organismi:

- Il funzionamento del Comitato dei Sindaci, con esplicitate funzioni ed attività
- Il funzionamento dell'Ufficio di Piano, quale organismo tecnico di supporto alla programmazione e gestione
- Il funzionamento del tavolo di concertazione locale finalizzato alla partecipazione attiva delle risorse territoriali alla realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali, in attuazione della 328/2000

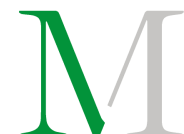




Il Comitato dei Sindaci - Funzioni (1)

- Definire le modalità istituzionali e le forme organizzative gestionali più adatte all'organizzazione dell'Ambito Territoriale e dei servizi sociali
- Definire gli indirizzi delle politiche sociali territoriali
- Nominare il Responsabile dell'Ufficio di Piano e vigilare sulle attività dell'Ufficio di Piano
- Definire le possibili collaborazioni tra Comuni dell'Ambito, fra i Comuni e l'Azienda Sanitaria Provinciale, i contenuti degli Accordi di Programma, le eventuali forme di collaborazione tra Ambiti Territoriali diversi

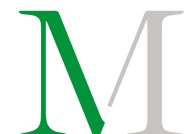




Il Comitato dei Sindaci – Funzioni (2)

- Definire gli indirizzi, approvare il Piano di Zona e il Piano delle Attività Distrettuali
- Definire le modalità della Concertazione per garantire il coinvolgimento dei soggetti del Terzo Settore nella progettazione e realizzazione degli interventi
- Definire gli indirizzi e approvare il Bilancio Sociale, inteso come l'insieme delle risorse finanziarie, strutturali e umane, e la programmazione del loro utilizzo
- Approvare il Programma delle Attività Territoriali per la parte relativa all'integrazione sociosanitaria

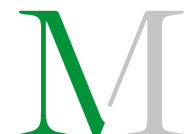




Le funzioni dell'Ufficio di Piano (1)

- Cura la programmazione, elaborazione e attuazione del Piano di Zona
- Attua il controllo e la vigilanza sull'attuazione dei servizi e degli interventi sociali
- Cura la gestione amministrativa e contabile in materia di interventi e servizi sociali
- Provvede al controllo ed alla rendicontazione delle spese relative all'attuazione del piano di zona
- Provvede alla raccolta ed elaborazione dati quantitativi e qualitativi sui bisogni sociali
- Provvede alla progettazione di azioni sul territorio
- Predisporre gli atti per l'organizzazione dei servizi e per l'eventuale affidamento di essi

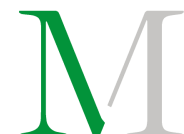




Le funzioni dell'Ufficio di Piano (2)

- Predispone i Protocolli d'Intesa e gli altri atti finalizzati a realizzare il coordinamento delle azioni riferibili al Piano di Zona
- Organizza la raccolta delle informazioni e dei dati al fine della realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione
- Predispone tutti gli atti necessari all'assolvimento dell'obbligo di rendicontazione da parte del Comune Capofila, affidatario del fondo complessivo dell'Ambito
- Cura l'esecuzione delle deliberazioni del Comitato dei Sindaci
- Relaziona periodicamente, con cadenza almeno semestrale, al Comitato dei Sindaci sullo stato di attuazione del Piano di Zona con l'indicazione del livello di attuazione e del grado di soddisfazione dell'utenza

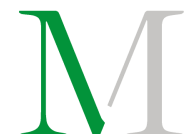




Il governo della Convenzione

- La funzione d'indirizzo programmatico e di controllo politico-amministrativo della gestione del Piano di Zona, del PAL e degli altri programmi e interventi a valenza di Ambito Territoriale è riservata al Comitato dei Sindaci. Il Comitato dei Sindaci è formato dai Sindaci dei Comuni aderenti e dai rappresentanti legali degli altri soggetti pubblici sottoscrittori l'Accordo di Programma
- Il Comitato dei Sindaci è presieduto e convocato dal Sindaco del Comune capofila
- Le competenze e il funzionamento del Comitato dei Sindaci sono individuate e regolamentate dal disciplinare sull'organizzazione e il funzionamento del Comitato medesimo, adottato dallo stesso Comitato dei Sindaci.





L'Ufficio di Piano

- Gli enti aderenti costituiscono con la Convenzione, ai sensi dell'art. 30, 4° comma, del D. Lgs. n. 267/2000, un ufficio comune denominato Ufficio di Piano, quale struttura di coordinamento intercomunale a natura tecnico-amministrativa
- All'Ufficio di Piano è attribuito l'esercizio delle funzioni sociali comunali in tema di programmazione
- L'Ufficio di Piano è dotato delle risorse umane e finanziarie in misura adeguata a rispondere al fabbisogno di competenze tecniche e di capacità professionali necessarie per svolgere efficacemente ed efficientemente le funzioni e i compiti assegnati all'ufficio stesso
- L'Ufficio di Piano può operare con personale distaccato dei comuni aderenti, con i quali mantiene il proprio rapporto giuridico di lavoro.





Gli impegni degli Enti associati

- Ciascuno degli enti associati s'impegna a organizzare la propria struttura interna secondo quanto previsto dalla Convenzione.
- Necessità di assicurare omogeneità delle caratteristiche organizzative e funzionali del Piano di Zona e del PAL.
- Gli enti associati si impegnano prevedere risorse umane e strumentali e a stanziare, nei rispettivi bilanci di previsione, le somme necessarie a far fronte agli oneri assunti con la sottoscrizione della Convenzione, nonché ad assicurare la massima collaborazione nella gestione dei servizi.
- Attenzione! Le risorse umane operanti ai fini della Convenzione sono costituite da personale dipendente a tempo indeterminato o determinato dei Comuni Associati.





I rapporti finanziari (1)

- Le risorse necessarie all'organizzazione e all'erogazione dei servizi associati sono quelle proprie dei Comuni associati, dei contributi di terzi, dei trasferimenti della Regione, dello Stato e dell'Unione Europea che insieme concorrono a formare il budget di Ambito.
- Le quote di compartecipazione dei Comuni Associati sono definite in proporzione alla popolazione residente.





I rapporti finanziari (2)

- L'importo della quota annuale di compartecipazione è determinato, di anno in anno, con apposita deliberazione del Comitato dei Sindaci.
- Alle spese per il funzionamento dell'Ufficio di Piano, comprese quelle per le risorse umane, si fa fronte con una quota del budget di Ambito definita dal Comitato dei Sindaci





UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

PON
INCLUSIONE

M



MINISTERO del LAVORO
e delle POLITICHE SOCIALI



Il raccordo con la programmazione

Il raccordo con la programmazione guarda a due direzioni:

- L'indirizzo politico – istituzionale: le definizioni all'interno del Comitato dei Sindaci
- Le proposte programmatiche e di valutazione da parte dell'Ufficio di Piano.

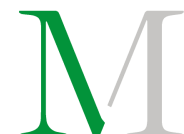




La consultazione tra Enti

- Per l'esame di questioni di competenza generale è opportuna la costituzione di Conferenza di consultazione formata dai Sindaci dei Comuni aderenti o loro delegati.
- La Conferenza è presieduta dal Sindaco del Comune capo convenzione ed è convocata su richiesta del Presidente o di uno o più Sindaci dei Comuni aderenti.





Il recesso

- Ciascuno degli enti associati può esercitare, prima della naturale scadenza, il diritto di recesso unilaterale, mediante l'adozione di apposita Deliberazione Consiliare e formale comunicazione al Comune capofila a mezzo di lettera raccomandata A.R., da trasmettere almeno sei mesi prima del termine dell'anno solare.
- Il recesso è operativo a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello della comunicazione di cui al comma precedente. Restano pertanto a carico dell'ente le spese fino alla data di operatività del recesso.

