Regione Puglia: quali governi per il welfare locale?

A cura di Maurizio Motta, | 22 ottobre 2018

Dare forma e contenuto ai governi locali dei servizi di welfare è da sempre un importante ingrediente per le politiche locali, ed è un tema sul quale quasi tutte le Regioni hanno messo in opera riordini successivi e revisioni periodiche. Non mancano peraltro eventi recenti che possono suggerire nuove riflessioni, come la tendenza a introdurre Aziende Sanitarie Locali di più ampie dimensioni, oppure ipotizzare (in occasione della messa in opera della governance locale per il Reddito di Inclusione) organi di governo territoriali che puntino a unificare la gestione contestuale di più politiche e servizi, ad esempio socioassistenziali e del lavoro. Su questi temi abbiamo proposto una serie di domande a dirigenti/funzionari di tre Regioni che aderiscono a Welforum: Toscana, Puglia e Lazio. In questo secondo articolo verrà presentata l'esperienza della Regione Puglia.[note]Le risposte di Regione Puglia sono da attribuire ad Anna Maria Candela, Dirigente della Sezione Inclusione Sociale attiva e Innovazione Reti sociali - Assessorato al Welfare.[/note]

Un'avvertenza per il lettore: sarebbe affrettato utilizzare questo materiale per dedurne una comparazione approfondita tra le diverse Regioni; un confronto adeguato richiederebbe infatti materiali più sistematici e una più ampia analisi, anche dei diversi contesti territoriali. Le risposte dunque informano su scelte e strumenti assunti dalle Regioni, e su snodi percepiti come rilevanti; certo (speriamo) anche suggerendo a chi legge spunti sulle diversità.

Potreste in sintesi ricordare quali sono gli atti recenti che hanno riordinato la governance locale del welfare della vostra Regione, ed esporre i principali obiettivi perseguiti?

Tra il 2005 e il 2006, il riordino del welfare pugliese è stato definito in un quadro normativo complessivo, a seguito di un anno di lavoro partecipato e aperto a tutte le componenti del partenariato istituzionale e socioeconomico regionale. La L.R. 19/2006 , che ha recepito la L. 328/2000, è stata successivamente attuata dal R.R. 4/2007 con specifico riferimento all'articolazione della *governance* territoriale, agli indirizzi per la gestione associata a livello di Ambito territoriale, al percorso di approvazione dei Piani sociali di zona, e alla determinazione degli standard strutturali organizzativi e funzionali per l'intera rete dei servizi socioeducativi, socioassistenziali e sociosanitari autorizzati al funzionamento e riconosciuti sul territorio regionale.

Sulla base di questo quadro normativo è stato possibile conseguire i seguenti obiettivi:

- adottare un ciclo di programmazione sociale regionale e territoriale triennale, fissando un set di obiettivi di servizio (con molti anni di anticipo rispetto al Decreto FNPS 2015), capace di dare omogeneità alle reti territoriali di welfare in tutti gli Ambiti territoriali;
- promuovere la gestione associata a livello di Ambito territoriale, con la coincidenza tra Ambito territoriale e Distretto sociosanitario;
- offrire un quadro di regole chiare per conseguire più elevati standard di qualità dei servizi per tutti i soggetti pubblici e privati, promotori di investimenti per la realizzazione di nuove strutture e per il potenziamento della dotazione infrastrutturale regionale;
- favorire l'integrazione delle politiche settoriali e superare la logica dei progetti, per promuovere la continuità e la stabilità dei servizi alle persone, alle famiglie e alle comunità;
- condividere e promuovere obiettivi sfidanti in termini di innovazione sociale e di sviluppo di nuova economia sociale;
- integrare diverse fonti di finanziamento e obiettivi di intervento che, spesso in modo artificioso, giungono separati dal livello centrale e richiedono una ricomposizione a livello territoriale.

Prima il SIA e poi il REI hanno previsto la costituzione di "Ambiti territoriali". Si tratta di organismi diversi da quelli che gestiscono le altre funzioni socio assistenziali dei Comuni? È previsto che tali Ambiti ne divengano l'unico organismo di gestione?

In Puglia, ben prima dell'implementazione del SIA e poi del ReI, gli Ambiti territoriali sono una realtà: già nel 2004 fu approvato il primo riparto del FNPS 2001-2003 tra Ambiti territoriali. Sul piano normativo la L.R. 19/2006 ha recepito in termini

cogenti le indicazioni sulla gestione associata delle politiche di welfare contenute nella L. 328/2000. E da ultimo, con la recente D.G.R. 2324/2017 è stato poi approvato il IV Piano Regionale Politiche Sociali (2017-2020) a cui corrisponde il quarto ciclo di Piani Sociali di Zona. Sin dal 2004-2005, i Comuni pugliesi hanno lavorato per rafforzare una gestione associata mai semplice, dapprima con la sottoscrizione delle convenzioni per la gestione associata con tutti i Comuni del medesimo distretto sociosanitario e l'indiviudazione del Comune capofila nel Comune sede del Distretto, per procedere gradualmente da una gestione unitaria (programmazione condivisa, regolamenti unici di Ambito, e attuazione degli interventi spesso divisa tra diversi Comuni pur con le medesime regole) ad una gestione unica associata (programmazione condivisa, unica stazione appaltante coincidente con il Comune capofila, regolamenti unici, e corresponsabilità nella presa in carico e nel monitoraggio dei servizi erogati).

Fin dal 2005, tutti gli Ambiti territoriali coincidono con i distretti sociosanitari: attualmente si tratta di 258 Comuni, associati in 45 Ambiti territoriali sociali. A partire dal 2016 anche alcune grandi città (Bari, Taranto, Foggia), che in passato erano divise in più distretti sociosanitari e costituivano un unico Ambito per la programmazione sociale, hanno visto convergere tutti i distretti in un unico Distretto sociosanitario coincidente con l'Ambito territoriale sociale.

Nel corso degli anni, peraltro, sempre più Ambiti territoriali hanno cominciato a valutare una possibile evoluzione della forma di gestione associata tramite Convenzione tra Comuni, con un Comune capofila, verso il Consorzio di Servizi tra Comuni. Allo stato attuale sono quattro gli Ambiti territoriali che si sono dati l'assetto gestionale del Consorzio (Poggiardo e Maglie in Provincia di Lecce, Francavilla e Fasano in provincia di Brindisi), due quelli che hanno già espresso l'indirizzo della trasformazione in Consorzio (San Marco in Lamis in Provincia di Foggia e Manduria in Provincia di Taranto), e diversi altri che stanno facendo valutazioni strutturate in tal senso.

I Comuni pugliesi sono ormai stabilmente associati in Ambiti territoriali anche perché non vi sono più servizi gestiti esclusivamente a livello comunale: anche la spesa sociale comunale da bilancio proprio confluisce interamente come cofinanziamento al quadro finanziario del Piano sociale di Zona, e rappresenta condizione necessaria per concorrere all'utilizzo (sempre associato) delle somme del FNA, del FNPS, del Fondo Povertà (quota servizi) e del Fondo Sociale Regionale – che finanziano i Piani Sociali di Zona – ma anche del PAC Servizi di Cura. Sicuramente, la norma rafforzativa per i Consorzi e la gestione associata contenuta nella legge nazionale 33/2017 (cd. "delega povertà") – e che ha fatto chiarezza in un groviglio di articoli e commi di leggi finanziarie precedenti – ha costituito un importante elemento di stimolo nella direzione del rafforzamento e del consolidamento della gestione associata.

Un *unicum* pugliese sperimentato già dal 2013 riguarda, inoltre, l'individuazione della scala di Ambito territoriale sociale quale livello territoriale minimo per l'utilizzo di risorse dei Fondi UE del POR Puglia 2007-2013, prima, e del POR Puglia 2014-2020, poi. In particolare, sia per il finanziamento di nuove infrastrutture sociali che per l'utilizzo di risorse FSE per accrescere l'accessibilità dei servizi domiciliari e a ciclo diurno per le famiglie più fragili (buono-servizio), le progettualità passano esclusivamente attraverso la dimensione di Ambito territoriale. È stato, quindi, naturale che per il SIA nazionale, come per il ReD – Reddito di Dignità regionale, si sia adottato esclusivamente il livello di Ambito territoriale per l'erogazione delle risorse e l'organizzazione di tutte le procedure di raccolta delle domande, istruttoria, ammissione e presa in carico dei destinatari.

Quale forma di gestione associata delle funzioni socio assistenziali comunali ritenete migliore e da incentivare? Attraverso quali meccanismi?

In Puglia l'unica alternativa che consideriamo e incentiviamo per il consolidamento della gestione associata è quella del Consorzio. Nelle zone rurali e montane sono già presenti diverse Unioni di Comuni per la gestione del territorio e di specifici servizi, ma non appaiono come strumento capace di accrescere l'efficienza gestionale e di ridurre i tempi dei processi decisionali. Nel ciclo di programmazione 2017-2020, l'incentivo per la trasformazione di Convenzioni tra Comuni in Consorzi è determinato da una quota di FNPS e da fondi per il potenziamento dei sistemi informativi sociali, destinati esclusivamente agli Ambiti meglio strutturati.

Degne di nota sono anche alcune realtà territoriali in cui per la gestione di alcuni servizi, ferma restando la Convenzione tra Comuni con il Comune Capofila, si è scelta la collaborazione pubblico-pubblico con affidamento ad Aziende di Servizi alla Persona (ASP) provenienti dalla trasformazione delle ex IPAB.

Tra gli obiettivi del riordino, vi è anche quello di attivare un governo locale che miri a ricomporre i diversi segmenti delle politiche di welfare? E se questa prospettiva di "governo unico" in senso esteso non è realistica:

1. **Quali politiche ritenete sia prioritario possano essere gestite localmente da un governo unitario?**
2. **Quali meccanismi locali, diversi dalla gestione entro un unico governo, sono possibili per garantire l'integrazione di più politiche?**

Come è già stato ricordato, in Puglia il "governo unico" della rete di welfare territoriale è già esteso e consolidato in tutti gli Ambiti territoriali sociali e riguarda le politiche socio-educative e sociosanitarie. Consideriamo davvero rischioso e poco lungimirante tornare ad assecondare pulsioni autoreferenziali, anche perché in questo caso il "piccolo" non è bello in quanto compromette la stessa possibilità di attivare alcuni servizi, per una questione di scala, ma anche per le oggettive difficoltà che i piccoli Comuni hanno con organici assai limitati rispetto alla mole di adempimenti che la gestione diretta o indiretta richiede. Si pensi, ad esempio, ad alcune criticità indotte anche dalle novità normative intervenute, quali l'introduzione della CUC – Centrale Unica di Committenza, le norme del pareggio di bilancio che hanno sostituito il vecchio patto di stabilità e imposto una gestione più flessibile e diversa del Fondo Unico di Ambito, le norme del Codice degli Appalti per la trasparenza e l'anticorruzione.

Per le misure di sostegno al reddito e le politiche di inclusione sociale attiva, la L.R. 3/2016 e il R.R. 8/2016, che hanno istituito il reddito di dignità in Puglia, hanno previsto che i confini amministrativi di competenza per i Centri per l'Impiego arriveranno presto a coincidere con i confini amministrativi dei Distretti Sociosanitari e degli Ambiti territoriali sociali.

Allo stato attuale non è invece in discussione alcuna delega alle ASL e ai distretti per la rete dei servizi sociosanitari. Le criticità della collaborazione con la ASL, e i corrispondenti Distretti sociosanitari, sono per lo più ascrivibili a forti e persistenti carenze nella programmazione sanitaria territoriale delle ASL e nella organizzazione dei LEA sociosanitari – con risorse sempre più scarse e ampiamente al di sotto dei fabbisogni espressi dalle popolazioni di riferimento e auspicabili per sistemi territoriali che aspirano ad affrancarsi dalla dinamica ospedalocentrica.

Pensate che sia opportuno individuare un unico tipo di organismo locale che gestisca tutte le funzioni socioassistenziali e sociosanitarie, oppure uno diversificato? Perché? Nel caso della seconda scelta, non esiste il rischio di reticoli di governo locale frantumati per funzioni?

Personalmente ritengo che l'unica possibile evoluzione dell'assetto istituzionale e gestionale per le funzioni sociosanitarie sia quella di strutturare lo strumento della delega delle funzioni sociosanitarie dai Comuni Associati in Ambiti territoriali ai Distretti Sociosanitari (si veda, ad esempio, l'assetto dei Distretti del Veneto). Tuttavia, tale soluzione non è immediatamente adottabile in Puglia, data una certa marginalità che gli obiettivi di consolidamento della rete sociosanitaria e sanitaria territoriale hanno oggi in Puglia, e dati i vincoli finanziari imposti dal Piano Operativo di Salute 2016-2018, nonché le forti carenze culturali, programmatorie ed organizzative che ancora si riscontrano in tal senso nel SSR. Allo stesso tempo però, per evitare di rendere inefficace qualunque sforzo di maggiore integrazione compiuto fino a questo momento, non può neppure essere considerata una scala diversa da quella che prevede che l'Ambito territoriale coincida con il Distretto sociosanitario. Peraltro ormai da oltre un decennio, in sede di approvazione del Piano Sociale di Zona, ogni Ambito territoriale provvede a siglare uno specifico accordo di programma con l'ASL e il Distretto sociosanitario di riferimento, almeno per l'organizzazione dei servizi per i quali entrambe le parti sono vincolate, quali l'ADI, l'assistenza specialistica per l'integrazione scolastica degli alunni disabili, il trasporto disabili, le equipe affido e abuso e maltrattamento. Non sfugge, tuttavia, la difficoltà che spesso hanno gli stessi Direttori di Distretto perché in ambito sanitario non è a regime un ciclo triennale di programmazione e rispetto ai LEA sociosanitari non sono fissati a monte, già nella programmazione regionale, dei vincoli o obiettivi di spesa.

Tra gli obiettivi del riordino, vi è anche la valorizzazione del ruolo dei Comuni? Come viene perseguita?

Soprattutto negli ultimi anni, i Comuni sono stati percepiti, in particolare in alcuni provvedimenti nazionali (il D.Lgs. n. 147/2017 ne è un esempio recente e particolarmente evocativo), come meri esecutori di decisioni e di politiche costruite altrove, soprattutto a livello nazionale, senza che questa sia stata rilevata nelle sedi istituzionali di confronto come una criticità negli anni passati da ANCI e dalle maggiori Città. Peraltro, tale ruolo è stato spesso pensato senza considerare l'impatto e la sostenibilità degli oneri amministrativi imposti dalla gestione – non sempre lineare ed efficace – di misure come il SIA e il ReI. Addirittura, nel SIA i Comuni venivano individuati come soggetti titolari del potere concessorio, sulla base di

istruttorie e quindi di ammissioni e dinieghi imposti da INPS; con il ReI alcuni dispositivi sono stati resi più coerenti. Tuttavia, l'enorme mole di utenti e nuclei beneficiari del ReI (e per Regioni come la Puglia anche del ReD) costituisce, da un lato, una grande opportunità per i Comuni associati, in quanto permette l'emersione di maggiore bisogno sociale e della conseguente esplicitazione in domanda di servizi e prestazioni ma, dall'altro lato, impone un lavoro enorme ai Servizi Sociali professionali, non sempre dotati di un assetto quantitativo e qualitativo adeguato.

Peraltro, lo stesso intervento dell'Avviso n. 3/2016 del PON Inclusione in favore del rafforzamento amministrativo e dei servizi di accesso nei Comuni rischia di essere percepito come tardivo, visto che i progetti degli Ambiti sono stati approvati nel corso del 2017 dall'AdG del PON Inclusione, e cioè quando SIA e ReD erano già ampiamente in corso di attuazione. E tuttavia si tratta di una grande opportunità per i processi di *capacity building* degli Ambiti territoriali, a cui peraltro come Regione abbiamo collaborato anche realizzando a livello centrale un'unica procedura concorsuale per la selezione delle risorse umane, su delega della gran parte degli Ambiti territoriali, che in questo modo non hanno dovuto avviare singole e onerose procedure concorsuali.

Pur essendo impegnati con altre misure nazionali e regionali, è quindi già successo che i Comuni si siano trovati a fronteggiare enormi moli di utenti senza avere il personale adeguato e senza poter contare sulla collaborazione dei Centri pubblici per l'Impiego.

A livello regionale, avere da tempo investito sull'assetto dell'Ambito piuttosto che sul singolo Comune e aver consentito il finanziamento delle attività dell'Ufficio di Piano nel quadro finanziario del Piano di Zona, ha permesso di avere, in tutti gli Ambiti territoriali, cabine di regia quasi sempre molto efficienti. Come Regione abbiamo inoltre finanziato direttamente le piattaforme uniche di gestione telematica di molte procedure dematerializzate e definito procedure che sgravassero i Comuni dalle fasi preliminari, come quelle di raccolta delle domande di prestazioni agevolate (buoni servizio per nidi e SAD-ADI e centri diurni) o di sostegno al reddito (ReI e ReD), consentendo una concentrazione di attività soprattutto sulle fasi istruttorie e di concessione dei benefici.

Se da un lato può essere rilevante l'esigenza di compattare organi di governo su aree territoriali più ampie, non esiste il rischio di forme di "gigantismo" dei governi locali dei servizi di welfare e di conseguenti loro allontanamenti dai Comuni?

Questo non è più un rischio. Quando da oltre un decennio il turn-over del personale dei Comuni è bloccato, la gestione associata viene vista quasi sempre come un'opportunità, e solo qualche volta come una scelta obbligata. E se è vero che spesso i piccoli Comuni subiscono il ruolo dei Comuni capofila o dei Consorzi, dall'altro lato, è altrettanto vero che la presenza di assemblee di indirizzo politico consapevoli e culturalmente preparate e di cabine di regia per una gestione e un monitoraggio partecipato incidono significativamente sulla prevenzione di possibili contrasti.

Nel periodo che va dal 2005 al 2018, le uniche vere situazioni di crisi nei rapporti interistituzionali si sono riscontrate per un numero di Ambiti territoriali non superiore a 5-6, su un totale di 45. Di questi, solo in tre casi è stato necessario ricorrere allo strumento del commissariamento *ad acta* da parte della Regione [ndr. Si tratta di un istituto appositamente disciplinato nella L.R. 19/2006 e nel R.R. 4/2007] per superare lo stallo, mentre negli altri casi è stato sufficiente accompagnare i Comuni ad una decisione condivisa di individuazione di un altro Comune capofila nello stesso Ambito. In nessun caso è stato necessario frammentare gli Ambiti o modificarne i confini amministrativi e la composizione.

Le nuove forme di governo locale implicano anche nuovi meccanismi per la programmazione regionale? Nello specifico:

1. **Un più stretto legame tra atti regionali, e quindi l'esigenza di "Piani regionali" che includano le diverse politiche di welfare?**
2. **Una modifica delle procedure di coinvolgimento dei governi locali nella programmazione regionale?**

Avendo già instradato l'intera programmazione sociale regionale sul binario unico delle politiche integrate, lo sforzo che come Regione facciamo costantemente – quando a livello nazionale o regionale vengono attivate nuove linee di finanziamento di azioni specifiche – è quello di connettere tali azioni e le nuove linee di attività e di finanziamento al Piano Regionale Politiche

Sociali.

Due esempi in tal senso:

- la L.R. 13/2017 per la riduzione degli sprechi alimentari e il riutilizzo delle eccedenze, in attuazione della legge “Gadda” nazionale, è stata attuata riconoscendo solo il livello degli Ambiti territoriali sociali e promuovendo l’integrazione delle azioni finanziabili ai Comuni associati nei rispettivi Piani Sociali di Zona. Questo per fare in modo che la rete per il contrasto agli sprechi alimentari sia funzionale ai servizi e agli interventi per il Pronto Intervento Sociale, già dichiarati obiettivi di servizio nel Piano Regionale Politiche Sociali;
- gli adempimenti del D.Lgs. 147/2017, e del successivo DM del 18 maggio 2018 di approvazione del Piano Nazionale per la lotta alla povertà e il riparto del Fondo Povertà destinato alla rete dei servizi, sono stati declinati articolando uno specifico capitolo del Piano Regionale Politiche Sociali 2017-2020; capitolo finalizzato a favorire l’integrazione delle risorse, anche considerando che i servizi a cui resta vincolato l’utilizzo del 15% del Fondo Povertà sono parte integrante – se non fondativa – della rete di welfare territoriale in ciascun Ambito territoriale (segretariato sociale, servizio sociale professionale, SAD-ADI e ADE, etc.).

Tra gli obiettivi del riordino, vi è anche l’obiettivo di favorire la partecipazione alla governance locale dei soggetti sociali del territorio? In quale modo?

Già dal 2013 con il terzo Piano Regionale Politiche Sociali (2014-2016) e con il terzo ciclo dei Piani Sociali di Zona, a livello regionale e territoriale, abbiamo promosso la costituzione di una Cabina di Regia con i rappresentanti di tutti gli Ambiti territoriali (a livello regionale) e di tutti i Comuni (a livello di Ambito), a cui ancora oggi partecipano stabilmente i rappresentanti delle OOSS confederali più rappresentative, del Forum del Terzo Settore, dei CSV di riferimento e delle Centrali Cooperative.

Inoltre, in occasione dell’implementazione del ReD regionale, abbiamo favorito la costituzione di veri e propri Patti di comunità per il coinvolgimento attivo di imprese, imprese sociali, OdV e APS nella costruzione di percorsi di welfare generativo, nella sperimentazione di percorsi di amministrazione condivisa di beni comuni e di percorsi di inserimento socio-lavorativo per l’inclusione attiva.

E in questa fase, in attuazione del Piano Nazionale per la Lotta alla Povertà, e del corrispondente Piano Regionale per la Lotta alla Povertà che ha integrato il nostro Piano Regionale Politiche Sociali 2017-2020, siamo impegnati a promuovere a livello regionale e specularmente a livello territoriale le Reti territoriali per la protezione e l’inclusione sociale.

Se avete già attivato riordini delle forme di governo locale, di quali meccanismi di valutazione degli effetti vi siete dotati? Che tipo di evidenze avete rilevato?

In realtà non abbiamo adottato un sistema strutturato di valutazione degli effetti e dell’impatto della regolazione che le norme regionali hanno prodotto nell’ultimo quindicennio sulle *governance* territoriali, ma il continuo confronto con ANCI Puglia, con i Comuni e con l’intero partenariato istituzionale e sociale ci fornisce un quadro sufficientemente stabile e tendente ad evolvere verso un consolidamento. Tale quadro ci fa dunque ben sperare.

Potreste esporre i punti di forza e le criticità dell’attuale scenario dei governi locali del welfare nella vostra Regione?

Per quello che abbiamo sin qui evidenziato, ritengo che ci siano due punti di forza molto importanti. Da un lato, la tenuta degli Ambiti territoriali sociali in capo a cui converge la realizzazione di tutte le politiche sociali, di inclusione e di contrasto alle povertà, dall’altro lato, gli sforzi sin qui riusciti di favorire la maggiore integrazione possibile tra fonti di finanziamento e politiche che non di rado nascono separate a Roma ma devono poi ricadere unite sul territorio, perché le persone e le famiglie non sanno, non possono e non devono dividere i loro bisogni e le loro domande, ed hanno diritto ad avere risposte uniche e integrate.

All’interno del welfare regionale pugliese permangono due criticità molto forti: quelle legate alle difficoltà sul versante dell’integrazione sociosanitaria (organizzativa e gestionale, prima che finanziaria), e quelle legate al versante delle politiche di

inclusione sociale attiva, connesse alle forti criticità di cooperazione tra Comuni e Centri per l'Impiego, vista anche l'assoluta precarietà di questi ultimi, per croniche carenze di personale.

Altra criticità, che però condividiamo con tutte le altre Regioni, è la non stabilità delle fonti finanziarie che non ci consente di disporre di un quadro almeno triennale di stanziamenti, per sostenere le programmazioni locali e gli sforzi per implementare servizi che non possono avere uno scenario annuale ma devono poter traguardare almeno il triennio. Il primo caso di risorse già note per il triennio è stato prodotto quest'anno con il DM 18.05.2018 che ha reso noti gli stanziamenti del Fondo Povertà per la Quota servizi per il triennio 2018-2020 (se nulla cambia con le decisioni del nuovo Governo nazionale in ordine al reddito di cittadinanza).