A seguito della pubblicazione della dgr 7631/2017 concernente le "Linee di indirizzo per la programmazione sociale a livello locale 2018-2020" e della pubblicazione della dgr 7775/2018 concernente il riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, la direzione generale Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale ritiene utile inoltrare questa nota di chiarimento, al fine di fare ordine rispetto ad alcune interpretazioni imprecise e rispondere ad alcuni dubbi emersi in merito alle suddette linee di indirizzo. Questo documento si intende come un supporto per l'analisi di tali linee e, si auspica, come una sorta di guida utile all'applicazione delle stesse.

PARAMETRI E DIMENSIONAMENTO DI AMBITO DISTRETTUALE

Il riferimento ai POAS delle ATS per quanto concerne "la definizione degli ipotetici nuovi confini degli Ambiti" **è da intendersi come riferimento/indicazione propositiva** per il graduale ed eventuale processo di ridefinizione dei confini territoriali, essendo il POAS un documento di pianificazione e dunque prevendendo, per quanto concerne specificamente l'articolazione territoriale, una **prima ipotesi** di programmazione della nuova definizione degli ambiti; programmazione che deve trovare e trova la sua concreta definizione e attuazione nella programmazione zonale e negli aggiornamenti degli atti di programmazione dei vari attori coinvolti (POAS incluso). Come espresso nella d.g.r., pg. 5 dell'Allegato: *"Le ipotesi di ridefinizione dei confini degli ambiti contenute nei POAS delle 8 ATS traducono in un possibile scenario ciò che è stato definito normativamente con la l.r. 23/2015. In questo prospetto vengono così ipotizzati degli scenari che sono il prodotto dell'intersezione di due criteri: il criterio di numerosità della popolazione, così come definito dalla l.r. 23/2015, e le esperienze di lavoro comune e di contiguità tra Piani, sviluppatesi negli anni."* Dunque **le ipotesi** di nuova zonizzazione prevista dai POAS sono da considerarsi appunto come tali, come **scenario propositivo** e dunque necessitante di eventuale aggiornamento specie in questa fase di prima applicazione. Come scritto, i parametri di dimensionamento per l'eventuale nuova zonizzazione, non sono definiti nei POAS ma dalla legge 23/2015 art 7) bis. Come espresso a pg. 13 dell'Allegato della d.g.r, il riferimento - più che alle ipotesi di scenario – è alla concreta **applicazione ed implementazione del POAS.** *"Non possono dunque accedere alla quota premiale i comuni che mantengano la precedente suddivisione per ambiti territoriali ex legge 3/2008, qualora già non rispettino i parametri e i criteri definiti dall'art. 7 bis della l.r. 23/2015."* Ai fini della massima esaustività di quanto sopra formulato, vale qui la pena richiamare la dgr .7775 del 17/01/2018 che stabilisce la ripartizione delle risorse del FNPS per l'anno 2017 e delibera: *"di riservare l'importo di € 3.660.000.00 del F.N.P.S. 2017, finalizzato dalla d.g.r. n. 7631/2017 per l'attuazione del criterio premiale di incentivazione e valorizzazione della programmazione sociale zonale, in capo alla Direzione Generale Reddito di Autonomia e Inclusione Sociale che provvederà, con successivi atti, all'assegnazione e all'erogazione agli Ambiti territoriali delle quote premiali per il tramite delle A.T.S. territorialmente competenti, successivamente alla presentazione dell'Accordo di Programma sottoscritto, secondo gli importi di cui alla d.g.r. n. 7631/2017".* Dunque l'effettivo riparto dei fondi è demandato a successivi atti e comunque in base alla sottoscrizione degli Accordi di Programma, e non di articolazioni territoriali definite solo a titolo programmatorio.

La rimodulazione dei confini, frutto di una condivisione tra comuni e ATS, non deve essere vista come semplice adempimento normativo, ma come la possibilità di potenziare anche da un punto di vista della governance, la capacità di produrre ed erogare servizi ai cittadini anche grazie a nuove aggregazioni più funzionali. Per questo motivo le nuove zonizzazioni non devono basarsi esclusivamente su di un semplice criterio numerico, ma devono tenere conto di altri elementi quali ad esempio il territorio, le caratteristiche sociali, le forme di collaborazione in essere tra Comuni,

ecc. L'individuazione di Ambiti distrettuali condivisi tra ATS e Comuni è condizione prodromica e necessaria per favorire l'integrazione tra le politiche sociali e sociosanitarie.
La DGR 7631 ha lo scopo di favorire il rafforzamento degli Ambiti nell'ottica delineata dalla legge 23/2015, ma per farlo sposa due criteri strategici: la gradualità e il rispetto dell'autonomia dei territori. Da questo punto di vista i territori possono decidere, in base ai criteri citati precedentemente, come procedere verso nuove aggregazioni territoriali. Ad esempio non è imposto o prescritto che interi Ambiti in dimensione subottimale debbano procedere a fusioni: è possibile che avvengano dei passaggi di singoli comuni da un Ambito ad un altro, nel rispetto della piena autonomia dei territori nel decidere come e con quali confini procedere alle nuove aggregazioni, sempre in accordo e condivisione con le ATS, che sottoscrivono gli Accordi di Programma specie in una logica di integrazione territoriale sociale e sociosanitaria. Vale la pena evidenziare che sarebbe opportuno evitare spostamenti di singoli comuni da un ambito all'altro che prevedano, ad esempio, che un comune approdi in un ambito che fa parte di un distretto ASST diverso rispetto a quello a cui afferisce il comune in questione se non in casi del tutto eccezionali.
Infine, è rilevante specificare che un ambito che abbia già una popolazione uguale o superiore a quella indicata dalla legge 23/2015 (art. 7 bis, comma 2), può considerarsi in dimensione rispondente alla norma e quindi non necessiterebbe ulteriori aggregazioni, fatto salvo che i territori non decidano autonomamente di procedere verso aggregazioni diverse in base alle esigenze del territorio e dal possibile miglioramento nelle erogazioni dei servizi ai cittadini derivante dalle aggregazioni dei nuovi ambiti distrettuali.

PREMIALITA' E ACCORDO DI PROGRAMMA

L'introduzione di un criterio premiale volto a sostenere i comuni nella propria autonomia di programmazione e realizzazione delle policies sociali, è una delle maggiori novità introdotte dalla DGR, e risponde allo scopo di riconoscere gli sforzi degli Ambiti che si stanno muovendo, o si sono già mossi, verso una ridefinizione dei loro confini, predisponendo così un trasferimento di risorse dedicato al supporto al funzionamento e al consolidamento organizzativo dei Piani e dei loro Uffici di Piano. A questo proposito è bene ricordare che la premialità è riconosciuta anche per tutti i territori che già da ora rispettano i parametri fissati dall'art. 7) bis della legge 23/2015. Questo è un passaggio fondamentale al fine di evitare che lo strumento della premialità possa creare delle reali iniquità nel suo meccanismo di funzionamento. L'Accordo di Programma rappresenta quindi il passaggio centrale al fine dell'accesso e conferimento ai due livelli di premialità. Il processo di programmazione territoriale si realizza in modo progressivo nel corso del triennio, in modo tale da fornire ad alcuni territori ulteriore tempo per pensare alla definizione di un accordo di programma territorialmente più ampio che in passato. Questo perché, affinché la programmazione sociale sia integrata, diffusa ed uniforme, si deve realizzare una riduzione delle attuali frammentazioni territoriali. Come tutte le fasi di cambiamento, una disomogeneità nelle fasi iniziali è da considerarsi fisiologica, purché appunto si innesti lungo un processo di integrazione. A questo scopo, per quegli Ambiti non ancora pronti alla stipula del nuovo Accordo di Programma, la dgr prevede che, alla luce della legge 23/2015, i vigenti Accordi di Programma per i Piani di zona 2015-2017 si intendono prorogati in via transitoria fino alla definizione dei nuovi ambiti distrettuali così come realizzati nell'accordo tra comuni e ATS.
Come scritto nella DGR, alla presentazione del nuovo accordo di programma sarà corrisposta dunque la prima premialità. L'erogazione della quota premiale è quindi strettamente connessa alla presentazione degli accordi di programma: ad ogni accordo corrisponde la quota della prima premialità (importo che dipende dalla tempistica di presentazione dell'accordo. Questo significa che il riparto delle risorse non viene fatto in base alla "programmazione teorica" prevista nei POAS, bensì in base ai singoli accordi di programma effettivamente presentati e sottoscritti. L'erogazione della quota premiale è poi vincolata alle tre scadenze temporali entro cui approvare il nuovo Piano di Zona con sottoscrizione del relativo Accordo di Programma.

LA GOVERNANCE

La legge 23/2015 ha modificato la governance su cui si basavano i vecchi Piani di Zona. Il Piano è attuato mediante la sottoscrizione di un accordo di programma con la ATS territorialmente competente (l.r. 3/2008). L'assemblea dei sindaci dell'Ambito distrettuale, opera al fine di garantire una programmazione coordinata a livello di ambito distrettuale, gestita nell'ambito della nuova programmazione zonale definita nei Piani di zona, in integrazione con il sistema sanitario e sociosanitario, come previsto dalla l.r. 23/2015, nonché con le politiche del lavoro, della formazione professionale, dell'istruzione, dell'educazione, della casa, della sicurezza e della pianificazione territoriale.

Appare necessario ricordare come l'Assemblea di Ambito distrettuale vada distinta dall'Assemblea di distretto, che ha confini, composizione e ruoli differenti (dgr 5507/2016). L'Ambito distrettuale, che si occupa delle politiche sociali in ottemperanza alla funzione dei Piani di Zona, può essere inteso come un sottoinsieme, o parte costitutiva, dell'insieme più ampio rappresentato dal distretto che, come definito dall'art. 7 bis della legge 23, delinea l'area territoriale di riferimento dell'ASST.

Le due assemblee hanno la stessa funzione, ossia garantire la rappresentatività dei comuni sul cui territorio hanno competenza, ma confini diversi: l'assemblea dei sindaci di distretto presidia i confini ampi del distretto (confine ASST), quella di ambito distrettuale presidia i confini dell'ambito distrettuale (in cui si suddividono i distretti). Entrambe le Assemblee hanno sede presso l'ATS ed entrambe si avvalgono dell'ausilio del Dipartimento PIPPS dell'ATS per svolgere le loro funzioni.

L'Assemblea dei sindaci di Ambito distrettuale sottoscrive, approva e aggiorna i documenti di piano afferenti all'Ambito distrettuale di riferimento, di cui alla l. 328/2000 e l.r. 3/2008 e vista la l.r. 23/2015, in integrazione con il sistema sanitario e sociosanitario, e nello svolgimento di questa funzione programmatoria e di integrazione, è auspicabile che si coordini con l'Assemblea dei sindaci di distretto che adotta misure atte a garantire l'uniformità territoriale dei singoli Piani con la programmazione ampia del distretto.

Milano, 05/02/2018

IL DIRETTORE GENERALE

PAOLO FAVINI