

PIANO D'AZIONE COESIONE

*Programma Nazionale Servizi di cura
alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti*

Marzo 2013

VERSIONE 1.0

Indice

| | |
|---|----------|
| Prima parte - Impostazione strategica e prima fase di attuazione del Programma | 3 |
| 1.1. <i>Impostazione strategica</i> | 3 |
| 1.2. <i>Prima fase di attuazione</i> | 5 |
| Seconda parte - Descrizione del sistema di gestione e controllo del programma | 9 |
| 2.1. <i>Linee generali</i> | 9 |
| 2.2. <i>Amministrazione centrale responsabile della gestione e attuazione del programma</i> | 11 |
| 2.3. <i>Periodo di riferimento delle informazioni fornite</i> | 11 |
| 2.4. <i>Coordinamento del programma all'interno del Piano Azione Coesione</i> | 11 |
| 2.5. <i>Sistema di gestione e controllo del Programma</i> | 12 |
| 2.6. <i>Gli organismi di direzione strategica ed operativa responsabili della programmazione e sorveglianza del Programma</i> | 13 |
| 2.7. <i>Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione</i> | 13 |
| 2.8. <i>Comitato operativo di supporto all'attuazione</i> | 16 |
| 2.9. <i>L'Autorità di Gestione (AdG): compiti ed organizzazione.</i> | 19 |
| 2.9.1. <i>Individuazione e compiti dell'autorità di gestione</i> | 19 |
| 2.9.2. <i>Organizzazione dell'autorità di gestione</i> | 20 |
| 2.9.3. <i>Ufficio di coordinamento.</i> | 22 |
| 2.9.4. <i>Ufficio tecnico di supporto all'attuazione.</i> | 22 |
| 2.9.5. <i>Ufficio di gestione finanziaria.</i> | 23 |
| 2.9.6. <i>Ufficio di monitoraggio e controllo.</i> | 24 |
| 2.9.7. <i>Procedure scritte elaborate dall'Autorità di Gestione</i> | 25 |
| 2.10. <i>Prefetture - Uffici Territoriali di Governo (UTG) dei capoluoghi di regione</i> | 25 |
| 2.11. <i>Program manager</i> | 26 |
| 2.12. <i>Uffici regionali di riferimento.</i> | 27 |
| 2.13. <i>Beneficiari.</i> | 28 |
| 2.14. <i>Sistema gestionale del programma</i> | 28 |
| 2.15. <i>Macro processo programmazione.</i> | 29 |
| 2.16. <i>Macroprocesso selezione .</i> | 30 |
| 2.17. <i>Procedure di controllo di primo livello e gestione delle irregolarità</i> | 34 |
| 2.17.1. <i>Linee generali</i> | 34 |
| 2.17.2. <i>Gli attori delle attività di controllo (documentale e in loco)</i> | 36 |
| 2.17.2.1. <i>Beneficiari.</i> | 36 |
| 2.17.2.2. <i>Uffici regionali di riferimento istituiti presso i dipartimenti regionali competenti</i> | 37 |
| 2.17.2.3. <i>Uffici Territoriali di Governo (UTG) dei capoluoghi di regione</i> | 37 |
| 2.17.2.4. <i>Ministero dell'interno - Struttura di missione - Gestione fondi PAC - Ufficio di monitoraggio e controllo</i> | 38 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2.17.2.5. | <i>Ministero dell'interno - Struttura di missione - Gestione fondi PAC - Ufficio di gestione finanziaria</i> | 38 |
| 2.18. | <i>Procedure di gestione delle irregolarità</i> | 38 |
| 2.19. | <i>Flussi finanziari</i> | 40 |
| 2.20. | <i>Monitoraggio</i> | 42 |
| 2.20.1. | <i>Ministero dell'interno - Struttura di missione - Gestione fondi PAC - Ufficio di monitoraggio e controllo.</i> | 43 |
| 2.20.2. | <i>Uffici regionali di riferimento istituiti presso i dipartimenti regionali competenti.</i> | 43 |
| 2.20.3. | <i>Ufficio Territoriale di Governo del capoluogo di regione (UTG).</i> | 44 |
| 2.20.4. | <i>Program manager.</i> | 44 |
| 2.20.5. | <i>Beneficiari e soggetti attuatori.</i> | 44 |
| 2.21. | <i>Informazione, pubblicità e trasparenza</i> | 45 |
| | Piano finanziario e cronoprogramma di spesa | 46 |
| | ALLEGATO A | 47 |

Prima parte - Impostazione strategica e prima fase di attuazione del Programma

1.1. Impostazione strategica

Obiettivi del Piano di Azione Coesione per i Servizi di cura

L'aggiornamento del Piano di Azione Coesione (di seguito anche PAC) dell'11 maggio 2012¹ - che costituisce parte integrante e punto di riferimento di questo documento ove non altrimenti specificato - ha lanciato un'azione aggiuntiva per i servizi di cura per la prima infanzia e per gli anziani non-autosufficienti nelle quattro regioni dell'area Convergenza 2007-2013 (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), cui sono attribuiti 730 milioni di euro (400 per infanzia; 330 per anziani) provenienti dalla riprogrammazione del fondo di co-finanziamento nazionale² a Programmi Operativi Nazionali e Interregionali (di responsabilità di amministrazioni centrali) 2007-2013.

Quest'azione si sostanzia nella definizione di un Programma Nazionale Servizi di cura alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti (nel prosieguo anche Programma).

Gli obiettivi del Programma Nazionale Servizi di cura alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti sono diversificati per le due categorie di utenti.

Per i servizi alla prima infanzia (bambini 0-3 anni) sono individuati i seguenti obiettivi:

- a. Aumento strutturale dell'offerta di servizi. Espandere l'offerta di posti in asili nido pubblici o convenzionati e nei servizi integrativi e innovativi (SII) fino alla copertura nel 2015 di almeno il 12% della domanda potenziale.
- b. Estensione della copertura territoriale per soddisfare bisogni e domanda di servizi oggi disattesi, attivando strutture e servizi nelle aree ad oggi sprovviste.
- c. Sostegno alla domanda, alla gestione e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture, per la sostenibilità degli attuali e futuri livelli di servizio, sostenendo la transizione verso un sistema integrato di offerta pubblica e privata verso un efficace ed efficiente funzionamento a regime.
- d. Miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socioeducativi. Sostenere la crescita qualitativa dei percorsi di apprendimento ampliando la funzione socioeducativa degli asili nelle comunità dove operano. Aumentare l'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema di servizi pubblici, ed il progressivo incremento nei rapporti con un'offerta privata.

Per i servizi per anziani (ultrasessantacinquenni) non autosufficienti sono individuati i seguenti obiettivi:

- a. Aumento della presa in carico di anziani in assistenza domiciliare, assicurando un adeguato livello di prestazioni socio-assistenziali.
- b. Aumento e qualificazione dell'offerta di servizi residenziali e semiresidenziali per gli anziani.

¹ Si veda Allegato A – Estratto dal Piano d'azione coesione – 2 aggiornamento e la Delibera CIPE N. 96 del 3 agosto 2012 “Presa d’Atto del Piano Azione Coesione”

² Fondo di Rotazione ex lege N. 183/1987.

- c. Miglioramento delle competenze di manager, operatori professionali e di assistenti familiari.
- d. Sperimentazione di protocolli innovativi di presa in carico personalizzata dell'anziano fragile, favorendo l'integrazione tra le diverse filiere amministrative dell'intervento sociale e sanitario.

Metodo di intervento

Il Programma Nazionale Servizi di cura alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti, nella logica dell'intervento per la coesione, è un intervento aggiuntivo in termini di rafforzamento di metodo e di merito; non intende modificare l'articolazione istituzionale delle competenze sostanziali e la filiera ordinaria delle responsabilità (decentrate e prossime all'utenza) ma intende svolgere una funzione di promozione di un modello di programmazione e intervento che progressivamente garantisca agli utenti condizioni paritarie e al contempo sia di sostegno all'incremento dell'estensione, copertura, qualità nell'erogazione di servizi di cura.

Il Programma, pur agendo con modalità tipiche dell'intervento aggiuntivo nell'ambito della politica di coesione che consentono di intervenire direttamente al fine di tutelare particolari situazioni, nel coinvolgere nell'interlocazione di merito le Regioni e rivolgendosi per l'attuazione all'organizzazione istituzionale dei servizi sul territorio sub regionale (Ambiti – Distretti per i servizi sociali e socioassistenziali) e promuovendo questa forma per l'attuazione dell'intervento, intende contribuire al rafforzamento di capacità della filiera ordinaria, spingendo anche le Regioni e i Comuni dove la programmazione territoriale e la gestione unitaria delle risorse per i servizi di cura per ambito non sono ancora consolidate ad accelerarne il processo.

La dotazione finanziaria del Programma (730 meuro) trae origine dalla riallocazione di fondi provenienti da diversi Programmi Operativi dei fondi strutturali 2007-2013 - a responsabilità nazionale e interregionale - destinati all'area della Convergenza. Per motivi in parte di ordine strategico, relativi all'unitarietà dell'impianto considerato per questo intervento dal PAC, e in parte connesse alla gestione finanziaria, la titolarità delle risorse finanziarie rimane appostata a livello nazionale e le stesse saranno poi trasferite gradualmente per la copertura delle spese ai beneficiari a livello territoriale, senza di norma transitare per i bilanci regionali.

L'elaborazione e attuazione progressiva del Programma - di cui questo documento costituisce la prima impostazione - lo vedrà articolato in 4 Piani Regionali di intervento sulla base del riparto finanziario delle risorse tra le Regioni già definito dal PAC³ e in relazione a:

³ Si veda Allegato A – Piano d'Azione Coesione , aggiornamento n.2 – Estratto Servizi di cura.

- Azioni per la prima infanzia;
- Azioni per gli anziani non autosufficienti.

L'articolazione per Piani Regionali significa che, benché l'azione del Programma sia unitaria negli obiettivi, si potranno prevedere modalità di attuazione e requisiti formali in parte differenziati in ragione delle diverse normative regionali, nonché modalità di funzionamento del sistema di attuazione da adeguare alle diverse situazioni oggettive.

Il PAC rinvia agli esiti dell'affinamento strategico i luoghi e le modalità dove intervenire per sostenere il completamento e il rafforzamento del sistema territoriale dei servizi all'Infanzia e agli Anziani nelle quattro regioni target attraverso:

- l'identificazione di azioni che possano riguardare tutti i territori sull'intero territorio regionale;
- la definizione di un approccio più mirato che identifichi specifiche realtà territori sub-regionali da sostenere e/o tipologie di servizi.

Questa impostazione consente di non ricorrere - di norma - alla selezione competitiva (con l'emanazione di Avvisi, Manifestazioni di interesse, ecc. da parte dell'Amministrazione responsabile dell'attuazione) dei soggetti territoriali responsabili della erogazione dei servizi di cura, ma di riconoscere direttamente i Beneficiari naturali del Programma nei soggetti istituzionali responsabili dell'organizzazione dei servizi sul territorio. In linea di massima e per la quasi totalità delle risorse disponibili, pertanto, l'attuazione del Programma procederà attraverso riparti finanziari a favore dei soggetti istituzionali responsabili dell'organizzazione dei servizi sul territorio che potranno avere effettivamente accesso alle risorse una volta soddisfatti i requisiti organizzativi e progettuali richiesti. I soggetti identificati nei riparti saranno tenuti a elaborare un Piano di interventi in conformità a determinate condizionalità e requisiti fissati per l'accesso effettivo alle risorse a loro destinate attribuite sulla base di parametri oggettivi.

Residualmente in termini di risorse complessive, per Progetti-tipo o di qualità, ovvero per azioni formative che potranno interessare anche soggetti del privato o del privato sociale quali beneficiari, il Programma procederà, invece, con avvisi di selezione competitiva. Sempre lungo una linea relativamente contenuta in termini di risorse relative, per azioni pilota particolarmente delicate che richiedono l'accertamento di volontà istituzionali complesse si potrà procedere all'identificazione dei soggetti di riferimento da coinvolgere e dei luoghi di intervento in via diretta, attraverso attività di riconoscimento e validazione dei requisiti presenti da operare congiuntamente alla responsabilità regionali.

Al fine di migliorare le proprie proposte, il Programma - oltre a prevedere all'interno dei suoi organismi di indirizzo e sorveglianza (vedi oltre) la presenza diretta delle Regioni, di una rappresentanza dei Beneficiari istituzionali e del partenariato socio economico e del terzo settore - potrà organizzare momenti di ascolto periodico degli attori territoriali impegnati nei servizi.

1.2. Prima fase di attuazione

L'affinamento strategico e l'impulso all'attuazione e organizzazione in una prima fase del Programma è stato affidato a un team del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (di seguito anche team DPS di start-up) incaricato dello start up⁴. In particolare, da maggio 2012

⁴ Piano Azione Coesione – aggiornamento n. 2 “il processo di traduzione operativa degli indirizzi generali avrà luogo attraverso la collaborazione con il Dipartimento Politiche di Sviluppo dei Ministeri della Salute e del Lavoro e Politiche sociali, il Dipartimento Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio, e la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro”

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (di seguito UVAL), componente del team DPS di start up con funzioni di approfondimento strategico -nelle more dell'attribuzione formale della responsabilità del Programma (Delibera CIPE del 26 ottobre 2012 N. 113) e della definizione degli assetti organizzativi di governance - per la necessità di salvaguardare il tempestivo impiego delle risorse PAC definite anche per rimediare parzialmente alla riduzione dei trasferimenti ordinari in aree particolarmente fragili, ha svolto un complesso di attività preparatorie e supportato l'allestimento del Programma, espletando alcuni dei compiti che nel funzionamento del Programma a regime risultano distribuiti tra diversi organismi.

In particolare il team DPS di start-up ha:

- Svolto attività preparatorie in senso proprio al fine di identificare la situazione organizzativa dei servizi e verificare alcuni presupposti del PAC
- Svolto attività di interlocuzione partenariale con le responsabilità programmatiche primarie della filiera ordinaria dei servizi (Regioni) che a regime potranno, almeno in parte, essere ricondotte nell'ambito del funzionamento del previsto organismo Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione (vedi oltre paragrafo 2.7 pagina 14),
- Svolto attività di confronto e ascolto del partenariato socioeconomico e del terzo settore, nonché delle responsabilità operative territoriali per l'erogazione dei servizi che a regime potranno, almeno in parte, essere ricondotte nell'ambito del funzionamento del previsto organismo Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione (vedi oltre paragrafo 2.7 pagina 15),
- Organizzato attività di approfondimento analitico e confronto di merito per l'affinamento strategico del Programma e di predisposizione di indirizzi con le Amministrazioni centrali competenti per materia che a regime potranno essere ricondotte nell'ambito del funzionamento del Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione (C.I.S.) e in particolare al funzionamento delle Sessioni Tecniche in esso previste per Infanzia e Anziani (vedi oltre paragrafo 2.8 pagina 17-18),
- Operato – sulla base delle attività di ricognizione, approfondimento analitico e di confronto prima citate – per la elaborazione della prima istruttoria di definizione della proposta metodologica e operativa di avvio del Programma, compito che a regime potrà essere ricondotto nell'ambito di funzionamento dell'Ufficio tecnico a supporto dell'attuazione previsto nell'articolazione organizzativa dell'Amministrazione responsabile del programma (vedi oltre paragrafo 2.9.4 pagina 22),
- Operato un confronto puntuale sulla bozza della citata prima istruttoria con le Amministrazioni centrali competenti per materia raccogliendone il parere e le proposte di integrazione e modifica, compito che sarà ricondotto nell'ambito del funzionamento del Comitato operativo di supporto all'attuazione (C.O.S.A.) e in particolare al funzionamento dei Sottogruppi Infanzia e Anziani (vedi oltre paragrafo 2.8 pagina 18),
- Operato per il supporto alla definizione della documentazione organizzativa del Programma (Sistema di gestione e controllo – SI.GE.CO.) adattando gli schemi attualmente in essere per i Programmi dei Fondi strutturali comunitari al fine di sostenere l'insediamento dell'Amministrazione responsabile dell'attuazione del programma e adempiere a quanto stabilito in merito dalla Delibera CIPE N. 113 del 26 ottobre 2012 .

Gli esiti dell'attività di ricognizione dell'assetto esistente dei servizi e del fabbisogno territoriale (scouting), compiuta anche attraverso numerose interlocuzioni con Amministrazioni Centrali,

Regionali e Locali responsabili per i servizi di cura per infanzia e anziani non autosufficienti e con rappresentanti delle parti economiche e sociali e del terzo settore, hanno consentito all'UVAL di definire la prima proposta metodologica e operativa dei riparti finanziari territoriali in seno al team DPS di start up.

L'attività di scouting infatti ha confermato quanto anticipato nel PAC in ordine a una diffusa emergenza legata alla carenza di risorse per la gestione dei servizi esistenti a cui si può dare risposta garantendo un supporto sia per il mantenimento dei servizi attivi (per non aggravare maggiormente famiglie già esposte a forte disagio socio-economico) e sia per un primo avvio di riqualificazione e estensione del servizio.

All'avvio della prima fase di attuazione del Programma, e nelle more dell'insediamento operativo degli organismi di direzione strategica e di supporto⁵, il team DPS di start-up ha elaborato la proposta metodologica e operativa dei riparti finanziari sottoponendola a discussione e confronto⁶ tra l'Amministrazione responsabile per l'attuazione - Autorità di Gestione del Programma, le Amministrazioni centrali competenti per materia.

Il team DPS di start up ha altresì organizzato momenti di condivisione con le quattro Regioni interessate⁷ e riunioni di consultazione con una rappresentanza del partenariato socio-economico⁸.

Al termine dell'attività di confronto e condivisione degli indirizzi strategici e dell'impianto dell'istruttoria del primo riparto delle risorse finanziarie disponibili da assegnare agli Ambiti territoriali sulla base di parametri oggettivi, il Capo Dipartimento del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ha inviato all'Autorità di Gestione gli esiti del lavoro condotto dal team DPS di start up le cui modalità e contenuti hanno consentito di sostanziare lo svolgimento delle funzioni e delle responsabilità che a regime sono ricondotti ai medesimi soggetti all'interno degli istituendi organismi di governance del Programma.

L'esplicitazione della condivisione e degli esiti dell'istruttoria del primo riparto finanziario saranno formalizzati dall'Autorità di Gestione con apposito decreto in cui verranno anche descritte le modalità organizzative volte ad assicurare, attraverso un'ampia visibilità e diffusione dell'avvio operativo dell'intervento, la partecipazione attiva dei beneficiari.

Pertanto il Programma, nella sua prima fase di attuazione, agirà attraverso riparti finanziari territoriali e trasferimenti condizionati a tutti i beneficiari naturali per l'attuazione di strumenti di rapida attivazione con effetti immediati nel corso del 2013. Parallelamente il lavoro del team DPS di start-up, che in seguito agli atti di formalizzazione e alla piena operatività del sistema di governance del Programma sarà internalizzato dai soggetti e dagli organismi responsabili della gestione, porrà le basi per la seconda fase di attuazione del PAC (2013 – 2015) che sarà più concentrata a perseguire gli obiettivi strutturali di aumento complessivo della presa in carico, riequilibrio territoriale e miglioramento qualitativo dei servizi.

Nella prima fase di attuazione si procederà al riparto di una quota significativa di risorse del Programma (complessivamente 250 milioni di Euro sui 730 disponibili), sulla base delle istruttorie svolte dall'UVAL, a favore dei soggetti responsabili a livello locale della programmazione dei servizi sociali - gli Ambiti Territoriali responsabili dell'organizzazione dei servizi sociali e socio-

⁵ In particolare nelle more dell'insediamento dei Sottogruppi tecnici Infanzia e Anziani del Comitato operativo di supporto all'attuazione ai quali spetta la formulazione di pareri e raccomandazioni operative per il completamento delle istruttorie tecniche di merito sull'attuazione del Programma.

⁶ Riunioni del 7 gennaio 2013, 8 febbraio 2013 (Anziani), 13 febbraio 2013 (Infanzia)

⁷ Riunione del 15 febbraio 2013

⁸ Riunione del 19 febbraio 2013

assistenziali⁹ - che potranno contare su risorse aggiuntive da destinare all'erogazione di servizi di cura per prima infanzia e anziani non autosufficienti.

Gli Ambiti potranno avere accesso alle risorse presentando un Piano di interventi, articolato su un orizzonte temporale anche biennale (2013-2014), che soddisfi le condizionalità che per il primo riparto tenderanno a garantire alcuni requisiti minimi di organizzazione della programmazione e di intensificazione del livello e miglioramento della qualità dei servizi erogati. In occasione della ripartizione delle risorse rimanenti, saranno fissate condizionalità più stringenti e rispondenti agli obiettivi strutturali del PAC.

L'Autorità di Gestione all'avvio della prima fase di attuazione e fino alla fase di pieno consolidamento della governance del Programma potrà contare sulla qualificata collaborazione del team DPS di start-up in particolare nella elaborazione dei formulari di presentazione dei Piani di Interventi per l'accesso alle risorse del primo riparto finanziario con particolare riguardo: (1) ai requisiti da caratterizzare per ciascuna Regione tenendo conto della specifica normativa e organizzazione dei servizi per infanzia e anziani, (2) alle modalità di svolgimento dell'attività istruttoria – valutativa, (3) alla regolamentazione dei rapporti economico – finanziari per la realizzazione degli investimenti. Tale collaborazione istituzionale sarà disciplinata con intese tra l'Autorità di Gestione e il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che, nella fase a regime continuerà ad agire a sostegno del Programma integrandosi negli organismi di direzione, Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione e nel Comitato operativo di supporto all'attuazione (vedi oltre paragrafo 2.7 e 2.8).

⁹ Gli Ambiti Territoriali Sociali (denominati Distretti Socio-sanitari in Sicilia) sono aggregazioni di Comuni generalmente legati da rapporti di Convenzione (ex art. 30 TU EELL), con un Comune capofila. Nelle 4 regioni interessate gli Ambiti sono 200 così distribuiti: 35 in Calabria, 65 in Campania, 45 in Puglia e 55 in Sicilia.

Seconda parte - Descrizione del sistema di gestione e controllo del programma

2.1. Linee generali

L'ambizione dell'impostazione strategica generale e il particolare circuito finanziario di attuazione richiesto dal PAC, richiedono condizioni di governance efficaci, innovative e rispondenti alla necessità di implementare un sistema di gestione e controllo delle risorse pubbliche che rispetti requisiti formali e sostanziali che, seppure alleggeriti rispetto a un programma standard dei Fondi strutturali, nondimeno comportano un notevole sforzo organizzativo e necessitano quindi di una attenta formulazione.

Questa parte del documento ha l'obiettivo di descrivere la governance del Programma a regime individuando i soggetti responsabili dell'intera filiera istituzionale fino al livello territoriale più prossimo all'intervento, definendo i principali processi attuativi, i flussi finanziari, le procedure ed i soggetti deputati al monitoraggio ed al controllo dell'attuazione. Il presupposto dell'organizzazione della governance del Programma è che sia necessaria un'ampia partecipazione di più livelli di governo che, nella chiara definizione delle responsabilità di ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze ordinarie, collaborano per la realizzazione di un'iniziativa concreta di interesse comune e, al contempo, apprendono come relazionarsi reciprocamente nell'interesse primario dei destinatari.

Pertanto, sulla base dei requisiti necessari per l'utilizzo delle risorse finanziarie di riferimento¹⁰, il Programma ha un centro di responsabilità operativo ben identificato nell'Amministrazione responsabile dell'attuazione del Programma (nel prosieguo anche Autorità di Gestione) i cui compiti principali sono quelli di (a) assicurare il coordinamento e l'unitarietà di realizzazione del Programma, (b) adottare gli atti che consentano l'esecuzione degli interventi, (c) gestire il circuito finanziario secondo gli standard comunitari adattati all'uopo.

L'Amministrazione responsabile dell'attuazione del Programma è stata formalmente investita del compito in sede CIPE, come previsto per tutti i centri di responsabilità del PAC (Delibera CIPE n. 113 del 26 ottobre 2012) ed individuata nel Ministero dell'Interno. Successivamente è stata nominata l'Autorità di Gestione (Decreto del Ministro del 10 gennaio 2013) ed è stata istituita un'apposita Struttura di Missione a supporto dell'AdG (DM 11 febbraio 2013).

Per motivi di competenza istituzionale sulle politiche collegate alla natura degli interventi del Programma, per esigenze di funzionalità nonché di carichi di lavoro derivanti dagli elementi innovativi di impostazione dell'impianto che richiede in itinere un progressivo perfezionamento della strategia, degli strumenti e delle modalità di intervento, l'Amministrazione responsabile dell'attuazione del Programma nello svolgimento delle sue funzioni sarà supportata dalle Amministrazioni centrali che hanno competenza sui servizi di cura all'interno di un sistema di governance definito nel rispetto delle responsabilità e delle competenze proprie di ciascuna Amministrazione coinvolta.

Altresì, intervenendo su una filiera lunga e complessa di responsabilità istituzionali che riguardano temi di grande rilievo per la vita sociale e che coinvolge molti attori istituzionali e non istituzionali, il Programma prevede non solo una modalità di coinvolgimento nell'interlocazione strategica delle Regioni e di ascolto sistematico delle responsabilità istituzionali a livello sub regionale, ma anche il riconoscimento dell'importanza di un'ampia mobilitazione collettiva attraverso l'attivazione del partenariato economico e sociale da includere con una sua rappresentanza qualificata nelle sedi stabili del Programma.

¹⁰ Vedasi nota 2.

Per rispondere a queste finalità, si è ipotizzato di riprendere e rafforzare le funzioni tipiche del Comitato di sorveglianza di un Programma Operativo cofinanziato dai Fondi Strutturali, prevedendo due separati organismi con compiti distinti:

a) un comitato che comprenda tutti gli attori a vario titolo coinvolti con compiti di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione (CIS);

b) un comitato - più ristretto e più operativo - che ha compiti di supporto all'attuazione attraverso la disamina dei più rilevanti atti di esecuzione degli indirizzi strategici (COSA).

Un accento particolare viene, inoltre, posto sull'importanza dei controlli inerenti la sana gestione finanziaria tesi a fornire la garanzia di efficienza e trasparenza dei processi connessi alla attuazione dei progetti, con riguardo sia ai contenuti sia alle procedure utilizzate. Nella specifica sezione riguardante i controlli si è voluto evidenziare l'articolazione degli stessi con le indicazioni delle attività proprie di ognuna delle strutture individuate.

Le Regioni, oltre a prendere parte alla sede di indirizzo e sorveglianza del Programma, potranno anche svolgere un ruolo importante nell'esecuzione dei compiti di monitoraggio, rendicontazione della spesa e controllo degli interventi al fine di seguire puntualmente quanto avviene sui loro territori e di tenerne conto nella programmazione ordinaria delle politiche collegate alla erogazione dei servizi di cura, secondo le modalità che saranno stabilite negli atti convenzionali tra l'Amministrazione responsabile della gestione e attuazione e la singola Regione. A tal fine tutti gli atti a favore dei beneficiari/attuatori, quali espressione del territorio, saranno portati a conoscenza degli Uffici regionali di riferimento a cui dovranno anche, almeno in una fase di piena maturità del Programma, essere rendicontate le spese degli interventi finanziati e su cui gli Uffici potranno anche svolgere (in tutto o in parte) le fasi salienti di controllo di primo livello sulla regolare esecuzione degli interventi. Il coinvolgimento degli Uffici regionali di riferimento nella filiera dei controlli e del monitoraggio, potrà avvenire gradualmente, a seconda del livello di robustezza raggiunto dagli stessi, per evitare pregiudizi all'attuazione del Programma.

Senza arrecare pregiudizio all'avvio tempestivo del Programma e alla garanzia della sana gestione finanziaria delle risorse durante tutto il periodo di attuazione degli interventi, il grado di coinvolgimento delle Regioni nella filiera dei controlli varierà pertanto in base al differente livello organizzativo delle strutture amministrative pre-esistenti e in via ordinaria dedicate alla gestione dei servizi di cura; in ogni caso l'Amministrazione responsabile della gestione e attuazione potrà avvalersi, per lo svolgimento delle attività di controllo, dell'Ufficio territoriale di governo (UTG) di ogni capoluogo regionale che agirà con proprio personale o attraverso il ricorso a expertise esterne. Nei richiamati atti convenzionali sarà precisato il ruolo e il funzionamento dell'Ufficio regionale di riferimento (struttura presso cui è incardinato, dotazione delle risorse professionali, compiti da svolgere) e il ruolo dell'UTG del capoluogo di regione per l'esecuzione del Programma.

Il Programma, come prima richiamato, per la gran parte finanzia interventi affidati all'attuazione di "beneficiari naturali", cioè soprattutto, le aggregazioni ordinarie degli Enti locali (Ambiti territoriali per i servizi sociali e socio-assistenziali) per l'organizzazione e erogazione di questi servizi. Gli Ambiti saranno i principali protagonisti operativi dell'attuazione (circa 200 sull'intero territorio interessato) e daranno vita ai progetti specifici.

Una parte residuale del Programma sarà attuata attraverso la realizzazione di particolari azioni o progetti pilota che potranno vedere il coinvolgimento anche di beneficiari diversi.

2.2. Amministrazione centrale responsabile della gestione e attuazione del programma

Amministrazione responsabile dell'attuazione del Programma: Ministero dell'Interno

Base Giuridica: Piano Azione Coesione - Delibera CIPE N. 96 del 3 agosto 2012 – Delibera CIPE N. 113 del 26 ottobre 2013

Referente Principale: Prefetto Silvana Riccio

- Indirizzo: **piazza Cavour 25 - ROMA**

- Telefono:

- Fax:

- E.Mail:

2.3. Periodo di riferimento delle informazioni fornite

Le informazioni fornite nel presente documento descrivono il sistema di gestione e controllo del Programma Nazionale Servizi di Cura al mese di marzo 2013.

Qualora l'Amministrazione responsabile dell'attuazione del Programma adotti modifiche e integrazioni al sistema di gestione e controllo che riterrà opportune per assicurare la piena coerenza tra le responsabilità assegnate e gli strumenti di intervento definiti, fornirà la descrizione degli aggiornamenti nella Relazione sintetica dello stato di attuazione del Programma (di cui al successivo paragrafo 2.4).

2.4. Coordinamento del programma all'interno del Piano Azione Coesione

L'Amministrazione responsabile della gestione e attuazione assicura il coordinamento del Programma con gli altri strumenti di intervento del Piano Azione Coesione e ne riferisce al Gruppo di Azione¹¹ a cui compete la realizzazione del monitoraggio rafforzato del PAC.

Entro il 31 marzo di ogni anno successivo all'avvio operativo del Programma¹², l'Amministrazione responsabile dell'attuazione trasmette al Gruppo di Azione la Relazione sintetica dello stato di attuazione del Programma, approvata dal Comitato di indirizzo e di sorveglianza dell'attuazione, riferito alle attività svolte al 31 dicembre dell'anno precedente ed alle eventuali modifiche ed aggiornamenti al Documento di programma. La presentazione della suddetta relazione è condizione vincolante per l'erogazione delle risorse oggetto di rimborso.

Entro tre mesi dalla data di chiusura del Programma¹³, l'Amministrazione responsabile dell'attuazione trasmette al Gruppo di Azione una Relazione finale di attuazione, approvata dal

¹¹ Decreto del Ministro per la Coesione Territoriale dell'1 agosto 2012

¹² Per il Programma Nazionale Servizi di Cura la prima scadenza ricorre il 30 marzo 2014.

¹³ La data di chiusura è quella indicata nel cronoprogramma di spesa del Programma, salvo i casi di procedimento giudiziale o di ricorso amministrativo con effetto sospensivo diretto sull'esecuzione dei pagamenti nonché nel caso di forza maggiore.

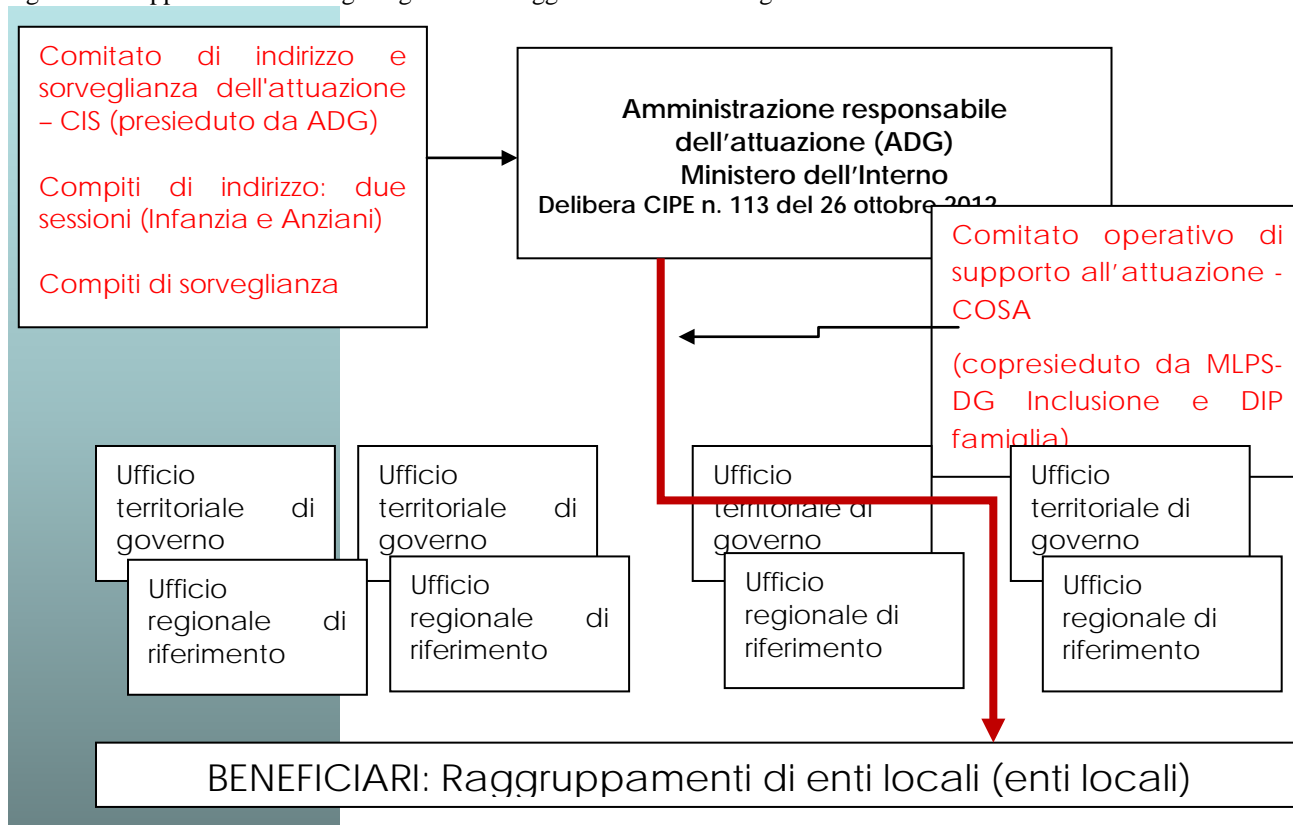
Comitato di indirizzo e di sorveglianza dell'attuazione, da cui risulti il completamento di tutte le attività previste e l'ammontare delle spese sostenute. La relazione finale di attuazione dovrà essere corredata dalla domanda di saldo finale e dalla certificazione delle spese sostenute.

2.5. Sistema di gestione e controllo del Programma

Il Sistema di Gestione e Controllo del Programma prevede i seguenti organismi e soggetti coinvolti nella gestione e realizzazione del Programma:

- Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione (CIS);
- Comitato operativo di supporto all'attuazione (COSA);
- Amministrazione responsabile dell'attuazione: Ministero dell'Interno Autorità di Gestione;
- Beneficiari: l'attuazione concreta del Programma è svolta (prevalentemente) da Raggruppamenti di enti locali.

Figura 1 – Rappresentazione degli organismi e soggetti coinvolti nella gestione

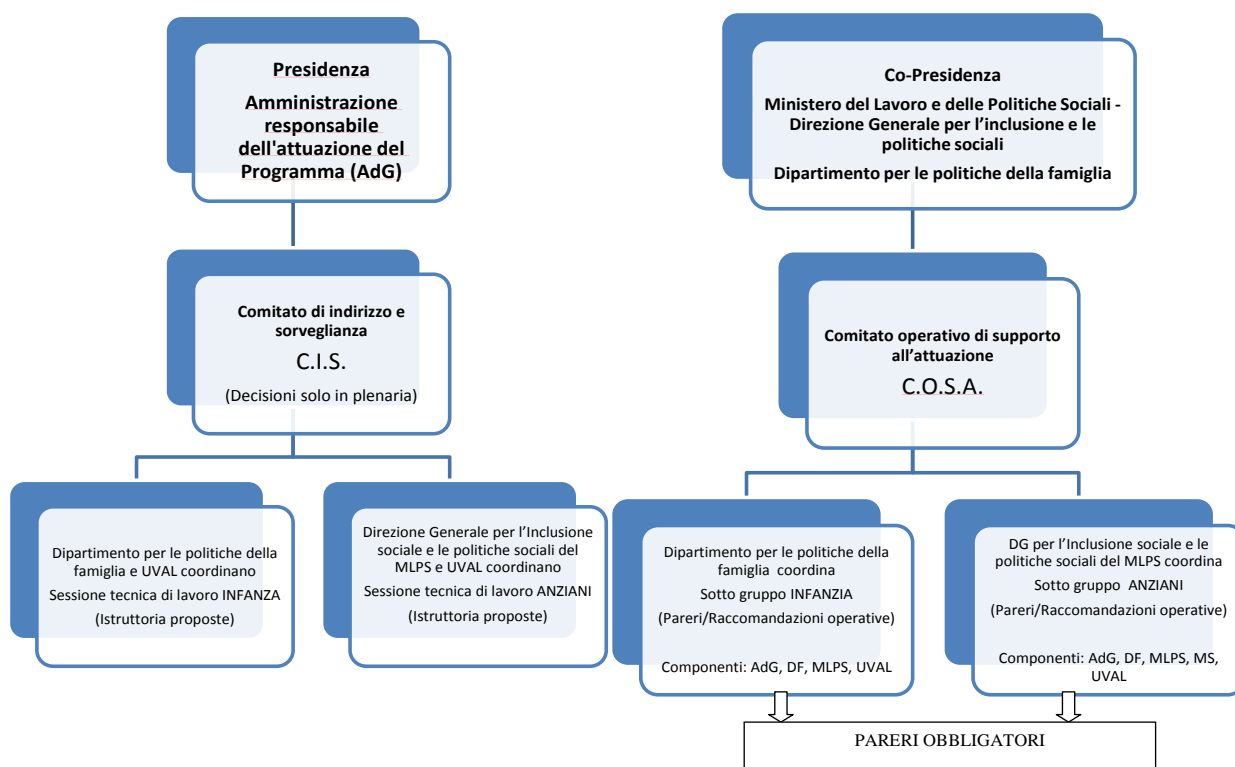


2.6. Gli organismi di direzione strategica ed operativa responsabili della programmazione e sorveglianza del Programma

L'Amministrazione responsabile dell'attuazione (Autorità di Gestione - AdG) assicura il coordinamento dell'attuazione e della gestione operativa del Programma anche sulla base delle attività svolte dal:

- Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione;
- Comitato operativo di supporto all'attuazione.

Figura 2 – Rappresentazione degli organismi strategici e operativi



2.7. Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione

Il Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione non opera all'avvio della prima fase di attuazione del Programma descritta nella Prima parte

Il Comitato di indirizzo e sorveglianza [CIS] è la sede primaria di riflessione per l'evoluzione e precisazione del Programma (indirizzo) e della discussione di merito sull'andamento, efficacia e qualità dell'attuazione del Programma (sorveglianza).

Il Comitato, che sarà istituito con decreto dell'Autorità di Gestione, svolge i seguenti compiti di indirizzo e di sorveglianza.

Per l'espletamento dei compiti di indirizzo, il Comitato si esprime sulla base di proposte/input istruite da due sessioni tecniche di lavoro distinte per materia, Infanzia e Anziani, partecipate dalla

sola componente istituzionale del Comitato (plenario) e direttamente coinvolta nell'attuazione del Programma (Autorità di Gestione, Amministrazioni Centrali di settore, DPS - UVAL, Regioni, una rappresentanza dei beneficiari istituzionali e, in base all'argomento, IGRUE e DPS - DGPRUC).

La funzione delle sessioni tecniche di lavoro è quella di assicurare che il Comitato riceva i necessari impulsi di merito e gli indirizzi sull'attuazione del Programma che discendono da un confronto costruttivo e una sollecitazione reciproca tra le responsabilità centrali e le responsabilità regionali e subregionali della filiera ordinaria delle politiche coinvolte.

Le sessioni di lavoro potranno consultare singoli esponenti del partenariato socio – economico nel corso dell'attività di formulazione delle proposte ed – eventualmente – anche altri esperti della materia non componenti del Comitato per assicurare l'espressione di un'elevata expertise nell'istruttoria delle proposte da sottoporre all'approvazione dell'organismo nel suo plenum.

Il coordinamento della sessione Infanzia è svolto dal Dipartimento per le politiche della famiglia unitamente all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici mentre il coordinamento della sessione Anziani è svolto dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali- Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali unitamente all'Unità di valutazione degli investimenti pubblici.

Compiti di indirizzo: su proposta istruttoria delle proprie sessioni tecniche Infanzia e Anziani

- formula ed approva le condizionalità di accesso alle risorse finanziarie e i criteri di selezione delle operazioni;
- formula ed approva gli indirizzi per la elaborazione dei 4 Piani Regionali in cui è articolato il Programma e il loro aggiornamento;
- formula ed approva i criteri di riparto finanziario territoriale a livello sub regionale;
- esamina eventuali problemi significativi eventualmente riscontrati durante la esecuzione, definisce ed approva le misure idonee alla loro risoluzione;
- formula ed approva le proposte di revisione, modifica, adattamento ed aggiornamento del Documento di programma che si rendano necessari e/o opportuni per il conseguimento degli obiettivi del Programma;
- formula ed approva le proposte relative ai contenuti tecnici, ai criteri di selezione, alla dotazione finanziaria dei progetti pilota nonché gli elementi tipici della loro governance.

Per l'espletamento dei compiti di sorveglianza, il Comitato in sessione plenaria promuove confronti e discussioni e, eventualmente, delibera sulla base della documentazione relativa all'attuazione e alla valutazione dell'attuazione predisposta direttamente ovvero predisposta sotto la responsabilità dell'AdG.

Il Comitato in sessione plenaria è la sede in cui viene discusso e approvato il Piano di lavoro per l'attuazione del programma (generale e con specificazione temporale più fine per annualità corrente), predisposto – come da prassi comunitaria – dall'AdG per l'indicazione di tutte le attività da svolgersi, sia da parte della stessa AdG, sia da parte degli organismi di direzione strategica ed operativa (CIS e COSA). Il Piano di lavoro una volta approvato è vincolante per tutti i soggetti coinvolti.

Compiti di sorveglianza: su proposta dell'Autorità di gestione

- esamina ed approva il modello organizzativo per l'attuazione del Programma;

- esamina ed approva il Piano di Lavoro per l'attuazione del Programma quale strumento dell'Autorità di Gestione per regolamentare il flusso delle attività procedurali da compiersi: in sede di Comitato di indirizzo e sorveglianza, in sede di Comitato operativo di supporto all'attuazione; nelle proprie strutture in cui è articolata la gestione del Programma; sulla base del Piano di Lavoro, l'Autorità di Gestione esercita le funzioni di impulso e di corretta ed efficace realizzazione delle attività;
- esamina ed approva i Rapporti, annuali e finale, di esecuzione prima della loro trasmissione al Gruppo di Azione di Piano Azione Coesione;
- esamina i risultati dell'esecuzione, in particolare il conseguimento degli obiettivi fissati nel Piano Azione Coesione e nel Documento di programma, nonché le valutazioni sull'efficacia dell'attuazione. dell'azione del Programma;
- viene informato degli interventi informativi e pubblicitari proposti per la diffusione del Programma e dei suoi risultati nonché dei mezzi di comunicazione utilizzati.

Il Comitato è presieduto dall'Autorità di Gestione o suo delegato in caso di assenza ed impedimento.

Il Comitato, in conformità con quanto previsto nell'atto istitutivo dello stesso, è composto dai;

- Rappresentanti delle istituzioni direttamente coinvolte nell'attuazione del Programma qualificati all'atto della designazione con referente principale e suo delegato:
 - l'Autorità di Gestione;
 - le Amministrazioni nazionali competenti per le politiche di settore (Infanzia – Anziani non autosufficienti): Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia; Ministero della Salute - Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del servizio sanitario nazionale;
 - l'Amministrazione nazionale competente per le Pari opportunità;
 - le articolazioni organizzative delle Amministrazioni regionali competenti per le politiche di settore (Infanzia – Anziani non autosufficienti): Regione Calabria - Dipartimento Lavoro, Politiche della Famiglia, Formazione Professionale, Cooperazione e Volontariato; Regione Campania - AGC Assistenza Sociale, Attività Sociali, Sport, Tempo Libero, Spettacolo; Regione Puglia - Area Politiche Promozione della Salute, delle Persone e delle Pari Opportunità, Servizio Programmazione sociale e Integrazione sociosanitaria; Regione Siciliana - Dipartimento regionale della Famiglia e delle Politiche Sociali;
 - il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria , in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del coordinamento generale delle politiche dei Fondi Strutturali e di struttura di supporto al Gruppo di Azione;
 - il Ministero dello Sviluppo Economico – Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – Unità di valutazione degli investimenti pubblici;
 - il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ispettorato Generale per i rapporti con l'Unione Europea (I.G.R.U.E.), in qualità di Amministrazione nazionale responsabile del Fondo di rotazione di cui alla legge 183/87;

- una rappresentanza degli Organismi istituzionali sub-regionali Beneficiari/Attuatori;
 - un rappresentante dell' ANCI.
- Rappresentanti di istituzioni /organizzazioni interessate e competenti all'attuazione del Programma il cui elenco e numerosità saranno definiti di concerto con le Amministrazioni centrali di settore:
 - una rappresentanza delle Organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori con particolare riguardo ai referenti attivi per materia;
 - un rappresentante delle Organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative;
 - una rappresentanza delle Organizzazioni del Terzo Settore, del volontariato e del non-profit attive nei campi di azione del Programma (da identificare in dettaglio).

Possono altresì partecipare alle riunioni del Comitato, su invito del Presidente, Dirigenti/Funzionari di altre Amministrazioni centrali e regionali e di altre istituzioni in relazione a specifiche questioni o esperti in specifiche tematiche di attinenza all'azione del programma¹⁴.

Nei casi di necessità motivata il Presidente può attivare la procedura di consultazione scritta.

Il Comitato, entro tre mesi dalla riunione di insediamento, adotta il Regolamento di funzionamento sulla base della proposta formulata dall'Autorità di Gestione. Il Regolamento deve indicare le procedure di nomina/sostituzione dei componenti, le modalità di convocazione del Comitato e sessioni di lavoro, le modalità di individuazione dell'ordine del giorno delle sessioni di lavoro, la tempistica di inoltro e ricezione della documentazione di competenza delle sessioni di lavoro e del Comitato plenario.

Le funzioni di segreteria operativa del Comitato sono svolte dall'Ufficio di Coordinamento dell'Autorità di Gestione (cfr. paragrafo 2.9.3) che si avvale di adeguate risorse umane e strumentali del Ministero dell'Interno nonché di supporti specialistici di Assistenza Tecnica con oneri a carico delle attività di assistenza tecnica del Programma.

2.8. Comitato operativo di supporto all'attuazione

Il Comitato operativo di supporto all'attuazione non opera *all'avvio della* prima fase di attuazione del Programma descritta nella Prima parte

Il Comitato operativo di supporto all'attuazione [COSA] ha la funzione di assicurare che le competenze istituzionali di merito dell'Amministrazione centrale siano adeguatamente mobilitate e responsabilizzate a supporto della migliore esecuzione del Programma garantendo il tempestivo esame di merito della documentazione istruttoria la cui approvazione definitiva è indispensabile per l'adozione di atti collegati alla realizzazione degli interventi.

A tal fine il Comitato opera:

- su impulso dell'Autorità di Gestione che, agendo in base al Piano di Lavoro del Programma, gli richiede di esprimersi a supporto delle scelte operative da adottare e secondo le priorità necessarie alla migliore gestione del Programma
- entro tempi certi e definiti nel Regolamento di funzionamento

¹⁴ A titolo di esempio i referenti delle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali responsabili degli Obiettivi di Servizio per l'ambito Servizi di Cura (Infanzia ed ADI).

- come sede tecnica di verifica di merito delle istruttorie non definitive svolte dalle strutture in cui si articola l'AdG e propedeuticamente all'adozione degli atti di gestione (di competenza dell'AdG) in relazione a specifici argomenti successivamente elencati.

Il Comitato si esprime attraverso la formulazione di pareri obbligatori e di raccomandazioni operative che possono quindi costituire integrazioni delle istruttorie non definitive di varia natura predisposte dall'AdG nei suoi compiti di esecuzione del programma.

Il Comitato, che sarà istituito con decreto dell'Autorità di Gestione, svolge i seguenti compiti:

- a) esamina e approva gli esiti delle istruttorie per la selezione/finanziamento definitivo dei progetti a titolarità territoriale, a valle dell'istruttoria compiuta dalle strutture di gestione – AdG (Ufficio tecnico a supporto dell'attuazione);
- b) esamina e approva le proposte relative agli schemi, ai contenuti tecnici ed alla dotazione finanziaria delle procedure di evidenza pubblica per la selezione di operazioni a titolarità dell'Autorità di Gestione;
- c) esamina e approva/formula raccomandazioni in merito alle modalità di esecuzione operativa inerenti a:
 - attuazione dei 4 Piani Regionali (i cui contenuti generali sono approvati dal CIS);
 - definizione dei riparti finanziari sub-regionali (i cui indirizzi generali sono approvati dal CIS);
 - atti esecutivi occorrenti per attuare modifiche del Documento di programma (i cui contenuti generali sono approvati dal CIS);
- d) prende visione e, laddove necessario, formula raccomandazioni in ordine alla documentazione e manualistica di gestione e sorveglianza a supporto dei Beneficiari/Attuatori, con particolare riferimento alla gestione dei flussi finanziari, di competenza dell'Autorità di Gestione¹⁵ (vedi oltre paragrafo 2.9.7).

Il Comitato è co-presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia e la sua modalità organizzativa prevede due sotto-gruppi per materia, Infanzia ed Anziani, per la trattazione di merito dei due ambiti del Programma, coordinati rispettivamente dal Dipartimento per le politiche della famiglia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali.

L'Autorità di gestione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, il Dipartimento per le politiche della famiglia e l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici partecipano sempre a entrambi i sotto gruppi. Il Ministero della Salute - Dipartimento della programmazione e dell'ordinamento del servizio sanitario nazionale partecipa solo al sottogruppo Anziani.

Il Comitato, entro tre mesi dalla riunione di insediamento, adotta il Regolamento di funzionamento sulla base della proposta formulata dalla co-presidenza nel quale sono stabiliti, tra l'altro, i compiti dell'ufficio di Presidenza, le modalità di affiancamento all'Autorità di Gestione, i rapporti con il Comitato di Indirizzo e Sorveglianza.

¹⁵ Manuali di procedura e linee guida, schemi di protocollo e di convenzione, schemi organizzativi del sistema di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale, del sistema di controllo di 1° livello, del sistema di gestione delle irregolarità e di rendicontazione della spesa e ogni altro strumento che risulti utile alla gestione.

L'Autorità di Gestione, sulla base del Piano di Lavoro e dell'avanzamento delle attività istruttorie svolte dalla propria struttura, propone l'ordine del giorno e il calendario delle attività secondo le priorità necessarie alla migliore gestione del Programma e ne dà comunicazione ai Co-Presidenti del Comitato operativo di supporto all'attuazione per il seguito di competenza.

Il parere formulato dal sotto-gruppo, *ratione materiae*, ha valenza di parere del Comitato ed è deliberato secondo la prassi del consenso senza far ricorso alle votazioni.

Ai lavori del Comitato possono partecipare per la trattazione di specifiche istruttorie i Responsabili degli Uffici in cui è articolata la struttura di supporto dell'Autorità di Gestione.

Nei casi di necessità motivata il coordinatore del sotto-gruppo può attivare la procedura di consultazione scritta dei membri dello stesso.

Le funzioni di segreteria operativa del Comitato sono svolte dall'Ufficio di coordinamento dell'Autorità di Gestione che si avvale di adeguate risorse umane e strumentali del Ministero dell'Interno nonché di supporti specialistici di Assistenza Tecnica con oneri a carico delle attività di assistenza tecnica del Programma.

Nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnati nell'ambito dei singoli sotto-gruppi, il Dipartimento per le politiche della famiglia e la Direzione Generale per l'inclusione sociale e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nonché il Ministero della Salute, possono avvalersi, con oneri a carico dell'attività di assistenza tecnica del Programma, di risorse professionali e strumentali che supportano gli uffici competenti in via ordinaria sulle medesime materie del Programma. L'Autorità di Gestione avrà cura di precisare, nell'ambito del Piano delle Assistenza Tecnica, il fabbisogno espresso dalle Amministrazioni centrali e i servizi di consulenza organizzati.

2.9.L'Autorità di Gestione (AdG): compiti ed organizzazione.

2.9.1. Individuazione e compiti dell'autorità di gestione

La funzione di Autorità di Gestione è di competenza del Dirigente Generale pro-tempore della struttura sottoindicata.

Denominazione: Ministero dell'Interno – Autorità di gestione –Fondi Pac-
Indirizzo: piazza Cavour 25
E.Mail:
Telefono:
Fax:
Referente: Prefetto Dr.ssa Silvana Riccio

La designazione dell'Autorità di Gestione è avvenuta con Decreto del Ministro dell'Interno del 10 gennaio 2013.

È compito dell'Autorità di Gestione l'adozione dei decreti di attribuzione di risorse per l'attuazione dei progetti.

L'Autorità di Gestione è responsabile della gestione e attuazione del Programma conformemente al principio di sana gestione amministrativa e finanziaria.

Sono di competenza della Autorità di Gestione le seguenti attività:

- garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri di selezione del Programma;
- guidare i lavori del Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione;
- dare attuazione al Piano di Lavoro del Programma;
- elaborare le Relazioni sintetiche annuali e finale di attuazione e sottoporle all'approvazione del Comitato di Indirizzo e Sorveglianza;
- assicurarsi, attraverso il supporto dell'Ufficio di monitoraggio e controllo e delle strutture interessate ai controlli di primo livello, anche svolgendo verifiche in loco condotte su base campionaria, che i prodotti e i servizi finanziati siano forniti e verificare l'effettiva corrispondenza delle spese dichiarate dai beneficiari ai progetti in attuazione, nel rispetto della normativa in vigore e delle regole stabilite nel Programma;
- prendere i necessari provvedimenti ogni qualvolta attraverso le azioni di controllo sia stata individuata una irregolarità per la quale verrà redatta apposita scheda di segnalazione;
- assicurare che l'Ufficio di gestione finanziaria riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione ai fini della erogazione delle risorse ai beneficiari;
- sovrintendere alla corretta alimentazione della piattaforma informatica di monitoraggio che coincide con il sistema di raccolta dati generale della programmazione regionale unitaria 2007/2013 realizzata dal MEF-RGS-IGRUE (Banca Dati Unitaria - nel seguito anche BDU), verificando gli esiti delle attività di monitoraggio e controllo a tutti i fini utili, anche per organizzare le attività di controllo in loco, su base campionaria, dei progetti;
- garantire che anche i beneficiari coinvolti nell'attuazione delle operazioni, adottino un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative alle operazioni, ferme restando le norme contabili nazionali;
- assicurare la puntuale e corretta realizzazione dei Piani Regionali in cui è articolato il Programma attraverso le attività di quattro manager di progetto che terranno i contatti con gli Uffici regionali di riferimento e con i beneficiari;
- assicurare l'istruttoria della progettazione candidata al finanziamento del Programma secondo le modalità di selezione approvate;

- definire gli atti abilitativi nei confronti dei beneficiari a seguito delle decisioni del Comitato operativo di supporto all'attuazione sugli esiti dell'attività istruttoria;
- curare la predisposizione della documentazione di orientamento all'azione operativa dei beneficiari (manuali, circolari, modulistica, atti di indirizzo, etc.);
- assicurare il rispetto degli adempimenti in materia di informazione e comunicazione;
- fornire la documentazione ed il supporto idoneo ad assicurare le attività di valutazione del Piano Azione Coesione a cui partecipa il Programma;
- adottare procedure idonee¹⁶ ad assicurare che i documenti relativi alle spese siano conservati, sotto forma di originali o di copie autenticate, presso i beneficiari, per i tre anni successivi alla chiusura del Programma;
- supportare il rafforzamento della capacità amministrativa delle Amministrazioni coinvolte nella attuazione del Programma.

2.9.2. Organizzazione dell'autorità di gestione

La struttura operativa di gestione nella prima fase di attuazione del Programma descritta nella Prima parte potrà operare anche con un articolazione parziale

L'Autorità di Gestione, per esercitare le proprie funzioni, si avvale di adeguate risorse umane e materiali e dei servizi del Ministero dell'Interno, compreso le strutture territoriali individuate negli Uffici Territoriali di Governo dei capoluoghi di regione, nonché del supporto dell'assistenza tecnica (anche con riguardo alle expertise di merito); assicura, altresì, l'impiego di sistemi e procedure per garantire l'adozione di un'adeguata pista di controllo, nonché di procedure di informazione e di sorveglianza per le irregolarità e il recupero degli importi indebitamente versati.

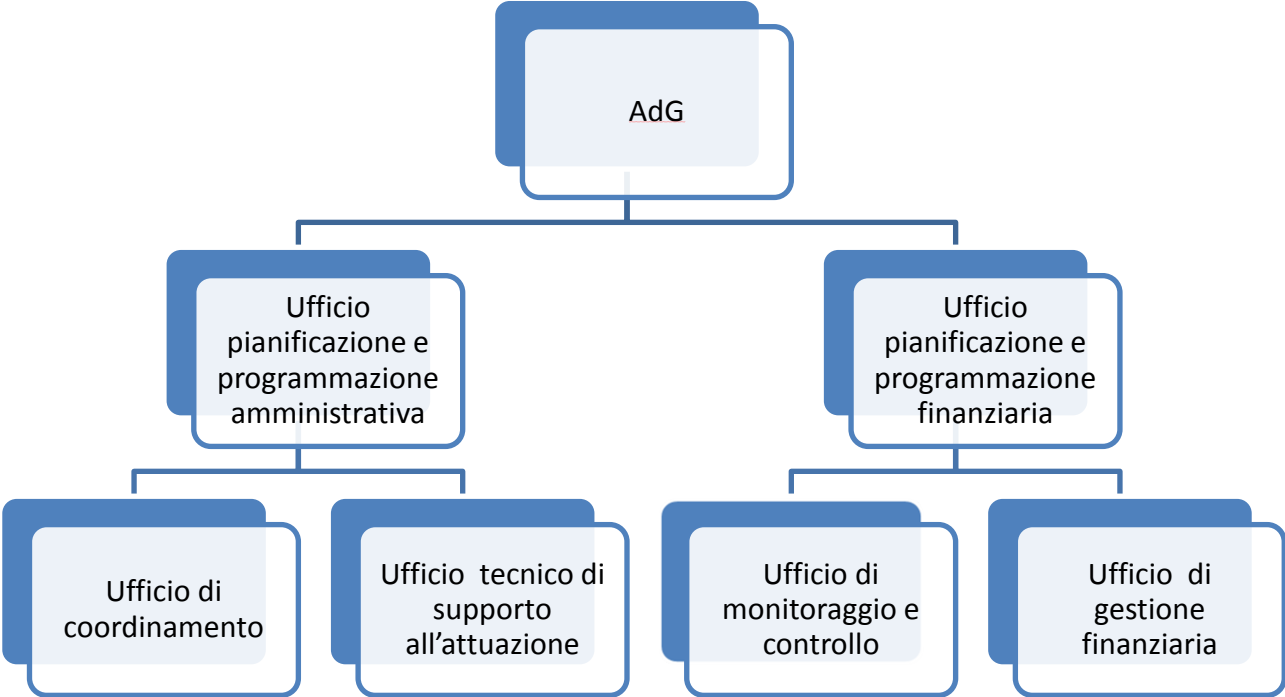
L'organizzazione dell'Autorità di Gestione è articolata in una struttura di pianificazione e programmazione, distinta in due macroaree, amministrativa e finanziaria con funzioni di coordinamento degli uffici, ed in quattro Uffici:

- Ufficio di coordinamento;
- Ufficio tecnico di supporto all'attuazione;
- Ufficio di gestione finanziaria;
- Ufficio di monitoraggio e controllo.

Ciascun Ufficio è affidato alla responsabilità di un dirigente della pubblica amministrazione

¹⁶ Ad es. con apposita clausola negli atti di concessione del finanziamento.

Figura 3 Rappresentazione dell'organigramma della struttura operativa di gestione



2.9.3. Ufficio di coordinamento.

È composto da almeno quattro unità di personale.

L'Ufficio di coordinamento svolge il compito di Segreteria operativa a supporto della struttura dell'Autorità di Gestione, del Comitato di indirizzo e sorveglianza e del Comitato operativo di supporto all'attuazione.

In particolare l'Ufficio cura:

- le convocazioni e l'agenda delle riunioni degli Organismi e dell'AdG (e sue strutture operative), secondo il Piano di Lavoro di attuazione del Programma;
- gli adempimenti relativi alla trasmissione degli atti abilitativi nei confronti dei Beneficiari e degli Uffici Regionali di riferimento;
- il coordinamento del Piano di Assistenza Tecnica all'attuazione del Programma che, in ragione dell'impegno operativo richiesto a ciascuna Amministrazione Centrale direttamente coinvolta nell'attuazione del PAC, deve garantire l'assegnazione di una quota di risorse di assistenza tecnica anche alle loro strutture in modo da poter organizzare al meglio il necessario supporto per l'espletamento di ciascuna funzione ad esse attribuita¹⁷;
- i rapporti con il partenariato istituzionale e socio-economico;
- l'informazione e comunicazione del Programma (sito web, ecc);
- gli adempimenti relativi all'informazione e comunicazione del Programma (sito web, ecc).

2.9.4. Ufficio tecnico di supporto all'attuazione.

È composto da almeno dodici unità di personale organizzate in modo distinto sui compiti relativi all'istruttoria ed all'attuazione.

In particolare l'Ufficio:

- assicura l'istruttoria della progettazione candidata al finanziamento del Programma e ne consegna gli esiti al Comitato operativo di attuazione; per far fronte ai compiti istruttori, l'Ufficio dovrà essere dotata di expertise di merito individuate all'interno delle Amministrazioni centrali competenti nel merito ovvero attraverso una selezione ad evidenza pubblica;
- definisce gli atti abilitativi nei confronti dei beneficiari a seguito delle decisioni del Comitato operativo di supporto all'attuazione sugli esiti dell'attività istruttoria e cura la predisposizione della documentazione di orientamento all'azione operativa dei beneficiari;
- segue il follow up degli adempimenti rilevanti al soddisfacimento delle condizionalità propedeutiche al finanziamento delle operazioni selezionati e ne consegna gli esiti al Comitato operativo di attuazione;
- segue l'attuazione dei Piani Regionali attraverso quattro manager di progetto, individuati presso l'Ufficio territoriali di governo (UTG) di ogni capoluogo di regione, che opereranno

¹⁷ Ministero dell'Interno in qualità di ADG; Ministero del lavoro e politiche sociali; Dipartimento della Famiglia; Ministero della Salute, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

in stretto raccordo con gli Uffici regionali di riferimento e con i Beneficiari/Attuatori;

- elabora e segue le procedure di selezione delle operazioni a titolarità dell'Autorità di Gestione.

L'attività di selezione e istruttoria è improntata alla massima trasparenza; l'Autorità di Gestione assicura che nello svolgimento delle attività vengano redatti appositi verbali di istruttoria dai quali si desuma agevolmente quali siano state le valutazioni che hanno determinato l'esito della selezione.

2.9.5. Ufficio di gestione finanziaria.

È composto da almeno tre unità di personale.

In particolare l'Ufficio:

- gestisce i flussi finanziari del Programma (atti di impegno/disimpegno, ordini di pagamento/recupero) per conto dell'Autorità di Gestione;
- gestisce i flussi finanziari verso i beneficiari/executori nella forma di anticipo, pagamento intermedio e saldo. Pagamento intermedio e saldo sono conseguenti agli esiti delle procedure di controllo e dell'attestazione di regolarità, nonché all'aggiornamento dei dati nei sistemi informatici dedicati;
- cura gli adempimenti amministrativi relativi al recupero degli importi indebitamente percepiti dai Beneficiari e dagli Attuatori.

2.9.6. Ufficio di monitoraggio e controllo.

È composto da almeno quattro unità di personale.

L'Ufficio di monitoraggio sovrintende alla corretta alimentazione del sistema di monitoraggio dei progetti ed è responsabile dell'invio e convalida dei dati al Sistema Nazionale di Monitoraggio (BDU).

Le funzioni specifiche assegnate sono le seguenti:

- Supporto ai Beneficiari (e ai soggetti Attuatori) nella profilatura, accesso e data entry sul sistema informativo;
- Controllo di Qualità delle Informazioni;
- Reporting per l'Autorità di Gestione, il Comitato di indirizzo e sorveglianza dell'attuazione, il Comitato operativo di attuazione e per l'informazione al pubblico, anche in formato Opendata¹⁸.

L'Ufficio di controllo, invece, riceve (in modalità cartacea/telematica) dagli Uffici Regionali di riferimento la rendicontazione delle spese sostenute dai beneficiari (anche per il tramite degli UTG, laddove previsto dagli specifici atti convenzionali tra AdG e Regione, ne verifica la completezza e coerenza al fine del successivo inoltrare all'ufficio di gestione finanziaria, organizza le modalità (ed eventualmente le attività) di controllo in loco e segue il follow up dei controlli di primo livello. Laddove necessario, istruisce per l'Autorità di Gestione le misure correttive da adottare per garantire il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo delle risorse finanziarie del Programma.

Le funzioni assegnate sono le seguenti:

- Supporto ai revisori dei conti (nominati dagli UTG dei capoluoghi di regione) dei Beneficiari;
- Supporto agli Uffici Regionali di riferimento nella rendicontazione delle spese;
- Controllo di Qualità delle Informazioni;
- Gestione delle segnalazioni di irregolarità;
- Definizione della metodologia a supporto del controllo di primo livello;

¹⁸ Al fine di offrire adeguata trasparenza all'attuazione del Piano d'Azione Coesione viene garantita la diffusione via web di tutte le informazioni riguardanti il Piano con particolare riferimento agli indicatori di risultato e realizzazione di cui periodicamente verrà monitorato l'avanzamento rispetto ai target.

Verrà inoltre reso disponibile un elenco degli interventi del Piano d'Azione Coesione in formato *opendata* (CSV o XML), accessibile sempre via web, contenete i seguenti campi di dati:

- nome del beneficiario (solo per le persone giuridiche);
- denominazione dell'intervento;
- sintesi dell'intervento;
- data di inizio dell'intervento;
- data di fine dell'intervento;
- spesa totale ammissibile assegnata all'intervento;
- tasso di cofinanziamento UE;
- codice postale dell'intervento;
- paese;
- denominazione della categoria di intervento;
- classificazione ai fini del Codice Unico di Progetto
- indicatore di realizzazione fisica associato all'intervento.

- Pianificazione, organizzazione ed esecuzione, in specifici casi¹⁹, delle attività di controllo in loco;
- Reporting per l’Autorità di Gestione, il Comitato di indirizzo e sorveglianza dell’attuazione, il Comitato operativo di attuazione e per l’informazione al pubblico.

2.9.7. Procedure scritte elaborate dall’Autorità di Gestione

Per garantire unitarietà, omogeneità e trasparenza dei comportamenti amministrativi in tutte le fasi in cui si articola l’attività di gestione e controllo del Programma, l’Autorità di Gestione predisporrà manuali, note interpretative, circolari e modulistica nel rispetto delle disposizioni comunitarie e nazionali di riferimento.

In particolare, entro quattro mesi dall’individuazione con atto formale degli Uffici dell’Autorità di Gestione, quest’ultima provvede a predisporre la seguente documentazione:

- schema degli atti di convenzione tra Autorità di Gestione e Regioni anche al fine di organizzare operativamente le attività degli Uffici Territoriali di Governo dei capoluoghi di regione e degli Uffici Regionali di riferimento;
- schema degli atti di convenzione tra Autorità di Gestione e Beneficiari;
- manuale di procedura, e se del caso, manuale operativo, dei controlli di primo livello e controlli in loco, corredato da piste di controllo, format, modelli;
- manuale di procedura, e se del caso, manuale operativo, del trattamento delle irregolarità;
- modulistica (o pacchetto informatico) per la rendicontazione delle spese da parte del Beneficiario.

2.10. Prefetture - Uffici Territoriali di Governo (UTG) dei capoluoghi di regione

Le Prefetture – Uffici Territoriali di Governo dei capoluoghi di regione svolgono un ruolo “propulsivo” sull’attuazione dei progetti finanziati assistendo su richiesta i beneficiari del Programma.

A tal fine presso ciascuna Prefettura capoluogo di regione:

- sarà istituito uno sportello di informazione/formazione basato, senza oneri a carico del Programma, su un servizio di help desk esperto affidato anche a personale dell’ANCI e finalizzato a risolvere le problematiche operative delle strutture comunali nella gestione delle procedure e dei progetti di sviluppo territoriale;
- saranno costituiti tavoli partenariali a cui prendono parte, a titolo esemplificativo, gli Uffici Regionali competenti *ratione materiae*, le associazioni espressione del Terzo Settore, eventualmente i beneficiari portatori di particolari istanze, ed i rappresentanti

¹⁹ La diretta esecuzione dei controlli di primo livello è circoscritta alle operazioni a titolarità dell’AdG e delle Amministrazioni centrali coinvolte nel Programma. L’Autorità di Gestione può comunque disporre l’attivazione dei controlli in loco da parte della propria struttura centrale anche sulle operazioni a regia a fronte di criticità attuative particolarmente rilevanti.

dell'ANCI.

Ai tavoli parteciperanno anche i program manager regionali.

Gli Uffici Territoriali di Governo partecipano, anche attraverso apposite professionalità, alla filiera dei controlli di primo livello delle operazioni a regia nel caso in cui l'Ufficio regionale di riferimento non svolga attività di controllo.

2.11. Program manager

I program manager regionali saranno individuati dall'Amministrazione responsabile dell'attuazione e gestione del Programma tra dirigenti/ funzionari del Ministero dell'Interno ovvero facendo ricorso a expertise esterne con oneri a carico dell'assistenza tecnica del Programma.

I program manager hanno il compito di seguire l'effettiva attuazione dei 4 Piani Regionali in cui si articola il Programma assicurandone la puntuale e corretta realizzazione anche attraverso il raccordo con gli Uffici regionali di riferimento e con i beneficiari.

2.12. Uffici regionali di riferimento.

Gli Uffici regionali di riferimento sono individuati, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle singole Regioni, nelle medesime strutture competenti in via ordinaria per le politiche relative ai servizi di cura alla persone.

Di norma agli Uffici regionali di riferimento è affidata l'attività di sorveglianza sull'attuazione dei progetti, l'attività di monitoraggio e l'attività di controllo di primo livello – documentale - sulla spesa. Quando partecipano attivamente alla filiera dei controlli ricevono la rendicontazione delle spese sostenute dai beneficiari, verificano la completezza e correttezza della documentazione prodotta e ne trasmettono gli esiti al Beneficiario, all'UTG del capoluogo di Regione, all'Ufficio di monitoraggio e controllo dell'Autorità di Gestione e al Program Manager regionale.

Il grado di coinvolgimento degli Uffici regionali di riferimento nella filiera dei controlli, però, senza arrecare pregiudizio all'avvio tempestivo del Programma e alla garanzia della sana gestione finanziaria delle risorse - anche in considerazione del fatto che l'Autorità di Gestione sugli stessi compiti potrà avvalersi degli UTG dei capoluoghi di regione - può variare in base al differente livello organizzativo delle strutture amministrative regionali pre-esistenti all'avvio del Programma.

A supporto delle loro attività gli Uffici regionali di riferimento e gli UTG dei capoluoghi di regione utilizzeranno le informazioni del Sistema Nazionale di Monitoraggio del Programma (BDU) alimentato sulla base del monitoraggio dettagliato da parte dei Beneficiari e/o attuatori.

Gli Uffici regionali di riferimento saranno quindi il punto di contatto tra l'Autorità di Gestione, che si avvale degli UTG dei capoluoghi di regione e dei program manager regionali, e i beneficiari (Enti locali, raggruppamenti di enti locali) seguendo in modo puntuale l'attuazione dei Piani Regionali.

In particolare sui progetti di competenza del territorio di riferimento, gli Uffici regionali:

- ricevono dai Beneficiari le rendicontazioni di spesa corredate:
 - dai documenti di auto - controllo relativamente agli aspetti tecnico/finanziari e di effettiva erogazione dei servizi e/o realizzazione opere/beni
 - dalla certificazione di regolarità amministrativo – contabile redatta dal Collegio dei Revisori dei conti ovvero dal Revisore dei conti dell'ente locale beneficiario²⁰;
 - dalla reportistica del sistema di monitoraggio attraverso la quale dovrà essere esplicitamente attestata l'implementazione del flusso informativo dei giustificativi di spesa corrispondente alla rendicontazione presentata;
- effettuano le verifiche di completezza e correttezza documentali;
- comunicano gli esiti dei controlli al Beneficiario, all'UTG del capoluogo di regione, al Program Manager e all'Ufficio di monitoraggio e controllo dell'Autorità di Gestione;

²⁰ Ai sensi dell'articolo 16, comma 25, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 "Istituzione dell'elenco dei revisori dei conti degli enti locali e modalità di scelta dell'organo di revisione economico finanziario" e del successivo decreto del Ministero dell'Interno 15 febbraio 2012, n. 23, i revisori dei conti degli Enti Locali sono scelti mediante estrazione da un elenco nel quale possono essere inseriti, a richiesta, i soggetti iscritti, a livello regionale, nel Registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, nonché gli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Le procedure di estrazione dei nominativi, la cui competenza è delle Prefetture – Uffici territoriali del Governo, sono fissate dall'art. 5 del DM n. 23/2012 e rispettano i requisiti di pubblicità e trasparenza.

- trasmettono le rendicontazioni di spesa all'Ufficio di monitoraggio e controllo dell'Autorità di Gestione.

In via sperimentale, nei comuni capoluogo di regione - in cui si rileva la presenza di Ambiti Territoriali Sociali infracomunali e la necessità di restituire informazioni unitarie al Comune in ordine all'attuazione dei diversi interventi del Programma - le attività di monitoraggio potranno essere svolte dal comune capoluogo di regione. L'Autorità di Gestione, con apposita direttiva, stabilirà le modalità di attivazione di queste iniziative sperimentali anche con la collaborazione dell'ANCI e la costituzione di task force operative che prevedano il coinvolgimento dei Program Manager.

Negli atti convenzionali tra l'Autorità di Gestione e la singola Regione verrà formalizzato l'impegno di ciascun Ufficio regionale di riferimento e verrà precisata la struttura amministrativa regionale in cui lo stesso è funzionalmente ed organicamente incardinato.

2.13. Beneficiari.

I Beneficiari sono soggetti pubblici istituzionali (Enti locali, Raggruppamenti di enti locali) responsabili dell'attuazione degli interventi e hanno l'obbligo di rendicontare le attività svolte e le spese sostenute. Spetta a loro:

- l'elaborazione e la presentazione del Piano di interventi;
- l'attuazione diretta dei progetti del Piano di interventi approvato e di altre iniziative;
- la partecipazione a eventuali Avvisi competitivi adottati dall'Autorità di Gestione per identificare i beneficiari o gli attuatori delle attività del Programma;
- il monitoraggio e la rendicontazione della spesa sostenuta direttamente o dagli attuatori tramite format predefiniti dall'Autorità di Gestione;
- il monitoraggio analitico dei progetti che tiene conto dei miglioramenti quali/quantitativi dei servizi (indicatori di risultato).

Le funzioni svolte sono le seguenti:

- seguono l'attuazione dei progetti finanziati provvedendo all'inserimento e al controllo di qualità dei dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale per i progetti realizzati nel territorio di competenza, utilizzando le funzionalità di accesso "web" al Sistema di Monitoraggio Nazionale (BDU);
- realizzano i controlli amministrativi e documentali di propria pertinenza;
- elaborano Rapporti di Monitoraggio per gli Uffici Regionali di riferimento e l'Autorità di Gestione (UTG, Program Manager e Ufficio di monitoraggio e controllo).

2.14. Sistema gestionale del programma

Il macroprocesso gestionale degli interventi finanziati, al pari di quanto accade nell'ambito dei Programmi operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali, prevede 4 fasi o processi:

- programmazione;

- selezione e approvazione delle operazioni;
- attuazione fisica e finanziaria;
- rendicontazione della spesa e circuito finanziario.

Figura 4 – Articolazione del macroprocesso gestionale



Fonte: MEF-RGS_IGRUE. Linee Guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007 - 2013

Ogni processo, a sua volta si articola in attività, anche tra loro differenti (gestione - controllo) compiute, sotto la responsabilità di diversi soggetti, secondo una sequenza logico – temporale.

Le connessioni tra macroprocesso - processi gestionali - flusso di attività saranno descritte nelle Piste di Controllo che conterranno la rappresentazione di ciascun processo gestionale per determinare, con un maggior grado di dettaglio, le procedure di gestione di un'operazione e le attività di controllo collegate ai principali eventi di attuazione.

In via generale i macroprocessi relativi alle operazioni finanziate dal Programma si differenziano in funzione di due criteri:

- tipologia di operazioni:
 - { (1) opere pubbliche, (2) acquisizione di beni e servizi, (3) erogazione di servizi a singoli destinatari; (4) formazione;
- titolarità della responsabilità gestionale:
 - { (a) operazioni a titolarità dell'AdG, (b) operazioni a regia dell'AdG.

Sulla base degli obiettivi del Programma e delle competenze istituzionali rispetto al loro conseguimento, è possibile prefigurare che saranno finanziate le seguenti tipologie di operazioni:

- realizzazione di opere pubbliche a titolarità;
- realizzazione di opere pubbliche a regia;
- acquisizione di beni e servizi a titolarità;
- acquisizione di beni e servizi a regia;
- erogazione di servizi a singoli destinatari a titolarità;
- erogazione di servizi a singoli destinatari a regia;
- erogazione di azioni formative a titolarità;
- erogazione di azioni formative a regia.

2.15. Macro processo programmazione.

Come anticipato nella Prima parte, il Piano Azione Coesione detta gli indirizzi generali della

Priorità “Servizi di cura per la prima infanzia e gli anziani non autosufficienti” e indica il metodo di elaborazione del Documento di Programma, incentrato sull’elaborazione di Piani Regionali.

L’orientamento generale, da declinare su base regionale, è quello di articolare il piano di investimenti in due fasi: la prima risponde ad esigenze più contingenti con strumenti di rapida attivazione nel 2013, mentre la seconda fase, per il 2013-2015, potrà affrontare aspetti più sistemici e strutturali per l’aumento ed il miglioramento dell’offerta dei servizi di cura.

Il PAC prevede che sin dalla fase immediatamente successiva alla sua presentazione (maggio 2012), le azioni da realizzare ed i target da raggiungere saranno declinati e meglio specificati a livello regionale, attraverso un confronto con le singole Amministrazioni regionali e con rappresentanti dell’intera filiera coinvolta nell’erogazione dei servizi a livello territoriale, per adattare l’intervento alle diverse realtà regionali, tenendo conto della situazione di contesto, della programmazione dei diversi servizi di cura, del livello di attuazione, del grado di integrazione raggiunto, delle azioni già in essere. Il percorso da completare è finalizzato alla costruzione di una soluzione attuativa aderente all’obiettivo di rafforzare le responsabilità ordinarie di programmazione e erogazione dei servizi di cura. In tale prospettiva, assume un particolare rilievo l’accertamento dello stato di avanzamento degli interventi in corso (finanziati con fondi nazionali e regionali, anche di origine comunitaria) e all’individuazione di eventuali risorse finanziarie bloccate o non ancora impegnate, il cui mancato o parziale utilizzo potrà influenzare le scelte da adottare nell’ambito del Piano di Azione configurando possibili condizionalità ex ante da individuare su base regionale”.

Nelle more della individuazione dell’Autorità di Gestione e della implementazione e funzionamento operativo dell’assetto organizzativo gestionale del Programma, il team DPS di start up ha avviato le attività ricognitive sull’esistente e sul fabbisogno territoriale con il compito di dare impulso alla programmazione degli interventi attivando un rapporto di collaborazione interistituzionale che, di fatto, proseguirà per tutta la vita del Programma²¹.

All’avvio della prima fase di attuazione, il team DPS di start up ha elaborato la proposta metodologica per il primo riparto delle risorse finanziarie a favore dei Beneficiari naturali del Programma da cui discendono, oltre alle condizionalità di accesso alle predette risorse, anche gli indirizzi per l’elaborazione dei Piani degli interventi che andranno a popolare i relativi Piani Regionali, parte integrante del Documento di Programma.

Per la particolare caratteristica di intervento in più fasi, il Documento di Programma si presenta come programmazione “scorrevole” nel tempo e potrà essere aggiornato.

2.16. Macroprocesso selezione.

Le modalità di selezione si distinguono in relazione alla tipologia di operazione e di titolarità della procedura come specificato nel precedente paragrafo 2.14.

Tavola 1 - Modalità di selezione delle Operazioni:

| Tipologia di Operazione | Modalità |
|-------------------------|--|
| Operazioni a titolarità | Procedure di evidenza pubblica secondo la normativa di riferimento a responsabilità dell’Autorità di Gestione (l’ipotesi ricorre nel caso in cui l’AdG si debba dotare di un supporto di AT, debba erogare |

²¹ Piano Azione Coesione – aggiornamento n. 2 “il processo di traduzione operativa degli indirizzi generali avrà luogo attraverso la collaborazione con il Dipartimento Politiche di Sviluppo dei Ministeri della Salute e del Lavoro e Politiche sociali, il Dipartimento Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio, e la Direzione generale per l’inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro”

| | |
|--------------------|---|
| | attività formative o in casi particolari di azioni pilota). |
| Operazioni a regia | Bandi di Gara, Avvisi Pubblici, Circolari a regia territoriale per la selezione degli attuatori e/o la realizzazione delle operazioni dei Piani di interventi finanziati a valere sui riparti finanziari adottati dall'AdG. |

Di norma l'attivazione delle procedure per la selezione del Beneficiario (Ambiti Territoriali Sociali, aggregazioni di Comuni, Enti Locali) e delle operazioni del Programma è di competenza dell'AdG mentre, in considerazione della natura dell'intervento principale - erogazione di servizi di prossimità – l'attuazione delle operazioni è a regia territoriale. Fanno eccezione i casi in cui l'AdG è essa stessa beneficiario dell'operazione.

Pertanto nel seguito di questo paragrafo sono individuate le fasi principali e gli attori del processo di selezione delle operazioni a regia territoriale:

1. il riparto territoriale delle risorse finanziarie del Programma e la definizione delle condizionalità e modalità di accesso alle risorse a livello di Beneficiario (Ambito Territoriale Sociale o altra aggregazione tra Comuni; Ente Locale);
 - a) nelle more della costituzione degli organismi di governance del programma (prima fase di attuazione) soggetti competenti sullo step 1: team DPS di start-up – Amministrazioni centrali di settore; AdG per comunicazione del riparto delle risorse e delle condizionalità di accesso al Beneficiario;
 - b) a regime soggetti competenti sullo step 1: CIS; COSA; AdG per comunicazione del riparto delle risorse e delle condizionalità di accesso al Beneficiario;
2. la predisposizione del Piano di interventi da parte del Beneficiario e l'inoltro dell'istanza²²;
 - a) soggetti competenti sullo step 2: Beneficiario; l'AdG potrà avvalersi di una procedura informatizzata per la presentazione del Piano di interventi attraverso la predisposizione di applicazioni che consentano la lavorazione off-line dell'istanza ad uso dei beneficiari finali, l'invio informatico dell'istanza e l'introduzione di strumenti a supporto della produzione di documenti relativi ai processi interni (Istruttoria, Verbali, Rapporti di vario genere); nella fase di avvio del Programma potrà essere predisposta un'applicazione semplificata per consentire la mera presentazione digitale dell'istanza attraverso l'utilizzo della posta elettronica certificata e firma digitale.
3. l'attività di istruttoria e valutazione del Piano di interventi rispetto alla coerenza e congruità alle condizionalità e alle modalità di accesso alle risorse;
 - a) soggetti competenti sullo step 3: COSA; AdG per comunicazione esiti istruttoria al Beneficiario, all'Ufficio regionale di riferimento e al program manager; l'esito può assumere tre valori:
 1. negativo
 2. positivo
 3. condizionato all'esito di supplemento di istruttoria.

Nel caso sub 1) l'istanza viene esclusa.

Nel caso sub 2) l'istanza viene inserita nel Piano Regionale di riferimento (Infanzia/Anziani) e per ciascuna operazione si procederà a predisporre una scheda tecnica con la descrizione

²² Nel caso di Beneficiario - Ambito infra-comunale potrà essere stabilito anche l'inoltro di una sola istanza per tutti i diversi Piani di Intervento

dell'intervento, il Beneficiario (stazione appaltante), le previsioni dei costi, il cronoprogramma di attuazione delle diverse fasi progettuali, il collegamento agli obiettivi ed indicatori del Programma.

Nel caso sub 3) l'istanza viene inserita nel Piano Regionale di riferimento sulla base dell'esito positivo di un supplemento di istruttoria che l'Autorità di Gestione provvede a richiedere al beneficiario nonché a darne informazione all'Ufficio Regionale di riferimento e al program manager affinché questi ultimi possano sorvegliare e affiancare il beneficiario negli adempimenti tecnico – amministrativi – finanziari da porre in essere per completare l'iter di finanziabilità; l'Ufficio tecnico di attuazione dell'AdG, unitamente all'Ufficio Regionale di riferimento e al program manager, seguono infatti il follow up degli adempimenti.

4. l'adozione del decreto di finanziamento e disciplinare d'obblighi;
 - a) soggetti competenti sullo step 4: AdG per adozione impegno programmatico delle risorse a favore del Beneficiario e adozione decreto di finanziamento e disciplinare d'obblighi;
5. l'emanazione di un Bando o Avviso o Circolare per l'attuazione dei progetti/servizi finanziati;
 - a) soggetti competenti sullo step 5: Beneficiario per l'accertamento delle risorse disponibili (anche prima dell'adozione del decreto di finanziamento sulla base della comunicazione formale dell'AdG in merito all'approvazione del Piano di interventi e assegnazione delle risorse) e adozione degli atti relativi all'attuazione del progetto finanziato. L'acquisizione dei servizi di cura per gli anziani non autosufficienti può essere delegata dal Beneficiario all'ASL di competenza territoriale, purchè previsto nell'Accordo Ambito Territoriale Sociale - ASL
6. l'attivazione delle procedure di valutazione/selezione dei progetti (e relativo/eventuale²³ convenzionamento)
 - a) soggetti competenti sullo step 5: Beneficiario che attua il progetto finanziato.

Nei casi residuali (Assistenza Tecnica, Formazione, Progetti Pilota, ecc) l'attivazione e la gestione delle Operazioni è a titolarità dell'AdG²⁴ nel rispetto dei compiti assegnati agli organismi di governance del Programma e prevede le seguenti fasi:

1. adozione e pubblicazione di una procedura di evidenza pubblica secondo la normativa di riferimento per la selezione del progetto/servizio da finanziare ovvero dell'attuatore;
2. l'attivazione delle procedure di valutazione/selezione delle operazioni e relativo finanziamento.

In questi casi il Comitato operativo di supporto all'attuazione fornisce all'AdG il parere/raccomandazione sui contenuti e l'oggetto della procedura di evidenza pubblica - secondo la normativa di riferimento - e l'Ufficio tecnico di supporto all'attuazione dell'AdG predisponde la relativa documentazione.

²³ L'eventualità si riferisce alla erogazione di voucher e buoni servizi a singoli destinatari dove viene meno il convenzionamento tipico di un contratto con un prestatore di servizi.

²⁴ Considerando le prescrizioni della normativa comunitaria e nazionale in ordine agli Appalti Pubblici di opere e servizi al cui rispetto è chiamata l'AdG, nella presente relazione sui sistemi di gestione e controllo si è preferito riferirsi alla procedura di evidenza pubblica relativa ai soli casi in cui si proceda all'Avviso Pubblico/Circolare/Manifestazione di interesse, etc.

L'AdG approva la procedura di evidenza pubblica e provvede alla pubblicazione anche sul proprio sito internet istituzionale dove sarà presente una specifica sezione per la pubblicazione e la comunicazione di tali procedure.

Tale sezione permette:

- la pubblicazione della procedura di evidenza pubblica e della relativa documentazione;
- la gestione di FAQ – Frequently Asked Request relative alla procedura di evidenza pubblica
- la pubblicazione della graduatoria;
- l'accesso allo Sportello Informativo On – Line per comunicare direttamente con il Responsabile del Procedimento;
- il collegamento alla eventuale procedura informatizzata per la presentazione delle domande di finanziamento a valere sulla procedura di evidenza pubblica attraverso la predisposizione di applicazioni che consentano la lavorazione off-line dell'istanza ad uso dei beneficiari finali, l'invio informatico dell'istanza e l'introduzione di strumenti a supporto della produzione di documenti relativi ai processi interni (Istruttoria, Verbalì, Rapporti di vario genere); nella fase di avvio del Programma potrà essere predisposta un'applicazione semplificata per consentire la mera presentazione digitale dell'istanza attraverso l'utilizzo della posta elettronica certificata e firma digitale.

L'Ufficio di coordinamento provvede a trasmettere al Comitato operativo di supporto attuazione, all'Ufficio regionale di riferimento, all'UTG e al program manager l'informativa della pubblicazione on –line della documentazione relativa alla procedura di evidenza pubblica ed organizza il servizio di ricezione delle istanze (protocollazione domande cartacee e/o digitali trasmesse attraverso posta elettronica certificata ovvero attraverso le applicazioni più evolute sopra richiamate).

Alla scadenza dei termini per il ricevimento delle istanze, l'Ufficio di coordinamento invia la documentazione pervenuta all'Ufficio tecnico di supporto all'attuazione competente sulla istruttoria tecnico – economica (criteri di ammissibilità e selezione) svolta in ordine cronologico di arrivo delle istanze o secondo le modalità richieste dalla procedura di evidenza pubblica (lex specialis). Al termine, l'Ufficio tecnico di supporto all'attuazione redige l'elenco delle istanze presentate ed ammesse applicando i criteri di ammissibilità e selezione prestabiliti e, unitamente ai verbalì/check list di istruttoria, lo trasmette al Comitato operativo di supporto all'attuazione.

Il Comitato operativo di supporto all'attuazione riceve gli esiti della precedente fasi e procede al completamento dell'istruttoria redigendo il parere obbligatorio che, unitamente ai verbalì/check list di istruttoria e valutazione, sono trasmette all'AdG in uno alla proposta di graduatoria.

L'Autorità di Gestione con proprio provvedimento adotta gli atti abilitativi per il finanziamento delle operazioni, notifica ai soggetti proponenti i risultati della selezione (distinti in ammessi e non ammessi; valutati, finanziabili, idonei e non idonei); laddove necessario, l'AdG invita i proponenti ammissibili a presentare la ulteriore documentazione prevista dalla procedura di evidenza pubblica.

Su eventuali istanze di riesame finale decide l'Ufficio di coordinamento e l'AdG adotterà i successivi atti consequenziali di finanziamento (nonché registrando l'esito delle istanze di riesame, eventuali rinunce, l'eventuale conseguente scorrimento a favore delle istanze ammissibili ma non finanziabili per carenza di risorse), e assume l'impegno di spesa.

L'Ufficio di coordinamento provvede a:

- dare pubblicità degli esiti dell'istruttoria (istanze ammesse a finanziamento, ammissibili e non ammesse con le relative motivazioni);

- notificare gli esiti della procedura ai proponenti ammessi, all'Ufficio regionale di riferimento, all'UTG, al program manager, al Comitato operativo di supporto all'attuazione.

Successivamente, l'AdG adotta con proprio decreto i singoli atti di finanziamento e disciplinari d'obblighi per la realizzazione dell'operazione finanziata, nella quale sono definite le modalità attuative, le obbligazioni delle parti, il cronoprogramma, le responsabilità sulla gestione contabile, il monitoraggio, i criteri di valutazione/controllo, il collaudo se ricorre, le attestazioni di spesa e la rendicontazione finale.

L'Ufficio di monitoraggio e controllo provvede a:

- inserire nel Sistema Informativo Nazionale tutte le informazioni e i documenti relativi alla procedura di evidenza pubblica e alle specifiche operazioni ammesse a finanziamento e necessarie per le attività di monitoraggio, attuazione, rendicontazione e controllo;
- istituire il fascicolo relativo alla procedura di selezione e i fascicoli delle singole operazioni finanziate.

L'Ufficio di gestione finanziaria provvede a:

- disimpegnare le eventuali risorse eccedenti a seguito della valutazione delle istanze finanziate;
- impegnare le risorse per i singoli progetti finanziati.

L'Autorità di Gestione attraverso l'Ufficio di monitoraggio e controllo provvede ad effettuare i controlli di 1° livello sulle attività di selezione (ossia sugli atti, sulla documentazione e sui verbali delle strutture che hanno compiuto l'istruttoria e la valutazione di merito). I risultati dei controlli sono verbalizzati e, insieme alla documentazione di follow-up, sono archiviati nel Sistema Informativo Nazionale.

2.17. Procedure di controllo di primo livello e gestione delle irregolarità

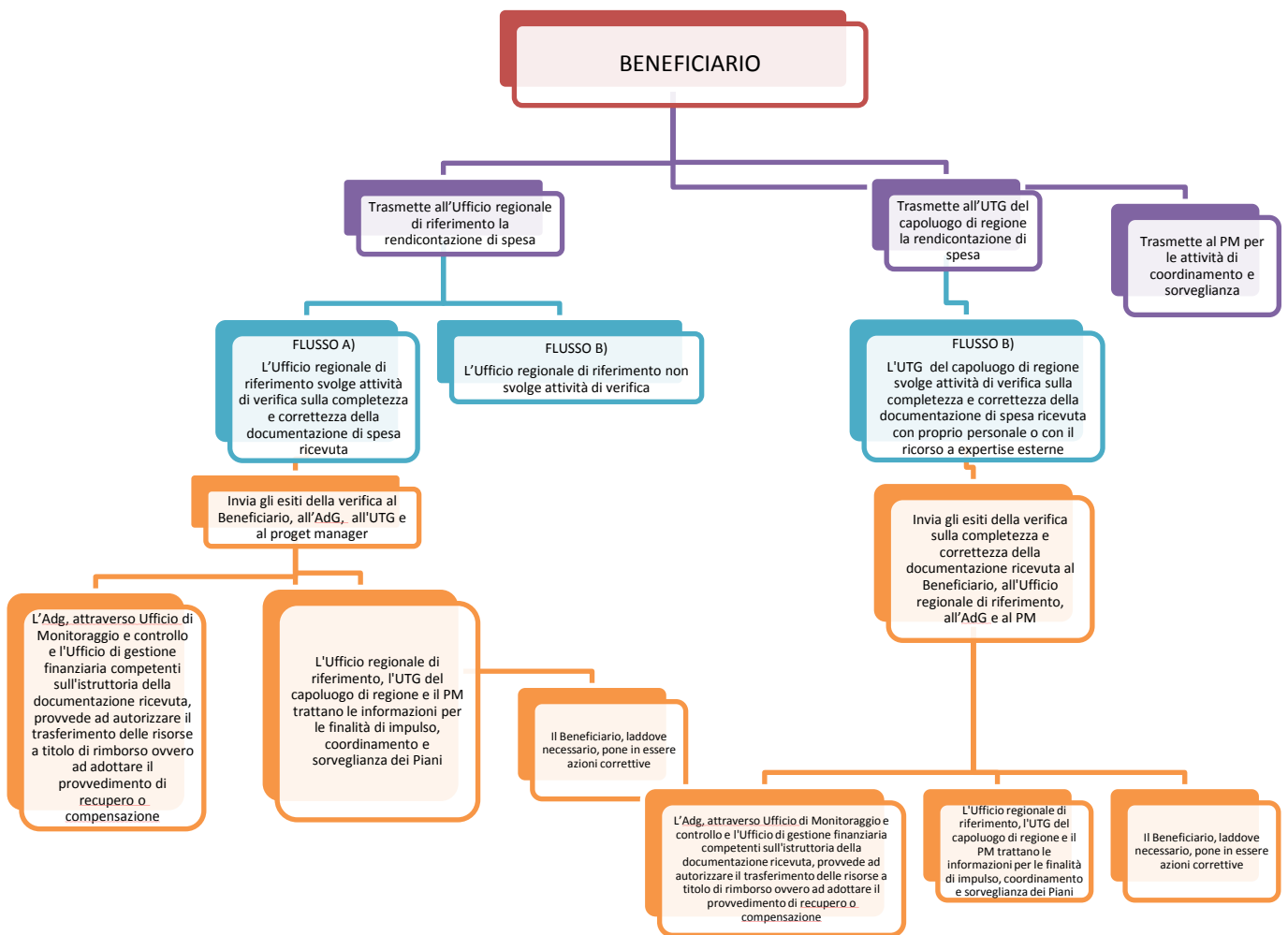
2.17.1. Linee generali

Le attività di controllo hanno l'obiettivo di accertare, nel rispetto dei principi della sana gestione finanziaria, che le spese dichiarate siano reali, la fornitura di beni e servizi, ovvero la realizzazione di opere siano poste in atto conformemente all'atto di finanziamento, che le rendicontazioni della spesa sostenuta dal Beneficiario siano corrette.

Ciò comporta che, oltre ai controlli previsti dalla normativa in vigore per le amministrazioni pubbliche, siano esse centrali o locali, sono considerati parte integrante del sistema di verifica della spesa ulteriori meccanismi di controllo i cui contenuti e modalità di svolgimento saranno disciplinati da successive direttive della AdG.

Nella figura 5 si indica lo schema dei flussi di controllo e degli attori che partecipano alla filiera dei controlli per le operazioni a regia; per le operazioni a titolarità dell'AdG si rinvia al precedente paragrafo 2.9.6.

Figura 5 - Flusso dei controlli per operazioni a regia



2.17.2. Gli attori delle attività di controllo (documentale e in loco)

2.17.2.1. Beneficiari.

Il Beneficiario è tenuto a verificare che la gestione degli affidamenti e dei relativi pagamenti sia effettuata in modo da garantire una sana gestione finanziaria. Le sue verifiche rientrano nell'accezione dell'autocontrollo²⁵ e comprendono il totale della spesa prodotta e sono indirizzate ad assicurare completezza, correttezza e coerenza della documentazione amministrativo-contabile (fatture quietanzate o documentazione contabile equivalente) riferita all'operazione, alla normativa di riferimento, al programma, alla procedura di selezione dell'operazione, al contratto/convenzione.

Tutte le verifiche prodotte saranno sistematizzate e rese riscontrabili mediante check-list differenziate a seconda della tipologia dell'operazione finanziata e riporteranno gli estremi del controllo eseguito (data e firma) e gli esiti dello stesso. Con la compilazione delle check-list il Beneficiario attesta di aver eseguito i controlli e le verifiche richieste secondo la manualistica fornita dall'AdG e mette a disposizione gli esiti della verifica di coerenza tra il progetto finanziato e quello effettivamente attuato nonché la corrispondenza delle spese rendicontate con quelle effettivamente sostenute.

L'autocontrollo costituisce il livello più basso dei controlli, ferma restando la responsabilità dell'AdG di organizzare lo svolgimento delle verifiche in loco, ed è propedeutico alla compilazione della rendicontazione delle spesa, per ottenere il pagamento successivo, da presentare all'Ufficio Regionale di riferimento ovvero all'UTG del capoluogo di regione (secondo quando stabilito negli atti convenzionali tra Autorità di Gestione e ciascuna Regione).

Il Beneficiario, nello svolgimento delle attività di controllo può interfacciarsi con l'Ufficio regionale di riferimento (vedasi figura 5 Flusso A) o con l'UTG del capoluogo di regione (vedasi figura 5 Flusso B), entrambi i quali operano in stretto raccordo operativo con l'Ufficio monitoraggio e controllo dell'AdG; in ogni caso il Beneficiario invia all'Ufficio Regionale di riferimento, all'UTG del capoluogo di regione, al Program Manager regionale la rendicontazione delle spese utilizzando la modulistica cartacea, ovvero pacchetto informatico, per la rendicontazione delle spesa fornito dall'AdG.

Come anticipato al paragrafo 2.12 la rendicontazione di spesa deve essere corredata:

- o dai documenti di auto - controllo relativamente agli aspetti tecnico/finanziari e di effettiva erogazione dei servizi e/o realizzazione opere/beni (check list di controllo);
- o dalla certificazione di regolarità amministrativo – contabile redatta dal Collegio dei Revisori dei conti ovvero dal Revisore dei conti dell'ente locale beneficiario²⁶;
- o dalla reportistica del sistema di monitoraggio attraverso la quale dovrà essere esplicitamente attestata l'implementazione del flusso informativo dei giustificativi di spesa corrispondente alla rendicontazione presentata.

²⁵ “Linee guida sui sistemi di gestione e controllo per la programmazione 2007 – 2013” (MEF-RGS-IGRUE) – 19 aprile 2007

²⁶ A fronte dell'attività aggiuntiva derivante dall'attuazione del Programma, il Beneficiario può fare ricorso a un altro revisore dei conti inoltrando apposita richiesta all'UTG del capoluogo di regione che provvederà, con oneri a carico dell'Assistenza Tecnica del Programma, alla nomina ai sensi dell'articolo 16, comma 25, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138.

È compito del Beneficiario aggiornare i dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale per la parte di propria competenza.

2.17.2.2. Uffici regionali di riferimento istituiti presso i dipartimenti regionali competenti

L'Ufficio Regionale di riferimento controlla la completezza e la correttezza della documentazione ricevuta, verifica la corrispondenza tra i dati finanziari rendicontati e quelli inseriti nel Sistema Nazionale di monitoraggio dal Beneficiario e inoltra la rendicontazione all'Autorità di Gestione (vedasi figura 5 Flusso A).

Ricevuta la rendicontazione della spesa dal Beneficiario, laddove previsto negli atti convenzionali tra AdG e ciascuna Regione, l'Ufficio Regionale di riferimento attiva anche la seconda modalità di controllo di primo livello cd. in loco per la verifica in itinere o ex-post della effettiva realizzazione del progetto.

Nel caso in cui nelle attività di controllo sia attivato l'Ufficio regionale di riferimento attraverso il proprio personale, a garanzia dell'Autorità di Gestione:

- nel caso di personale dipendente, questo deve essere selezionato con apposito atto ricognitivo (Interpello) tra il personale interno con qualifica non inferiore a funzionario amministrativo e/o contabile e competenze ed esperienze comprovabili dal suo pregresso impegno nelle medesime attività di controllo richieste dalla normativa comunitaria, nazionale o regionale;
- nel caso di figure professionali esterne all'amministrazione regionale, l'Ufficio regionale di riferimento provvederà a selezionarle con procedura di evidenza pubblica (Avviso) tra esperti revisori dei conti e/o esperti di controllo di primo livello delle operazioni finanziate dai fondi strutturali; i profili professionali necessari sono individuati dall'Autorità di Gestione.

2.17.2.3. Uffici Territoriali di Governo (UTG) dei capoluoghi di regione

Nei casi in cui, in base agli atti convenzionali tra l'Autorità di Gestione e la singola Regione, non sia prevista l'attivazione dell'Ufficio regionale di riferimento per le attività di controllo, l'Autorità di Gestione affida la verifica della regolarità della gestione dei progetti selezionati agli Uffici Territoriali di Governo (UTG) dei capoluoghi di regione (vedasi figura 5 Flusso B). Questi possono operare con proprio personale ovvero mediante ricorso a personale esterno con oneri sull'Assistenza Tecnica del Programma.

Le competenze dei revisori dei conti impegnati nelle attività di controllo in loco delle operazioni sono certificate dall'iscrizione all'albo dei revisori contabili e dall'esperienza acquisita nell'espletamento di tale funzione; le competenze del personale esterno dal possesso di specifici requisiti (indicati nell'avviso) definiti dall'Autorità di Gestione.

L'Autorità di Gestione potrà avvalersi di professionalità esterne attraverso l'estrazione dalle Banche Dati del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e del Ministero dell'Economia e Finanze ovvero attraverso l'adozione di apposito Avviso Pubblico.

2.17.2.4. Ministero dell'interno - Autorità di gestione fondi PAC - Ufficio di monitoraggio e controllo

L'ufficio di monitoraggio e controllo riceve gli esiti del controllo effettuato dall'Ufficio regionale di riferimento o dall'UTG del capoluogo di regione e procede alle seguenti attività (vedasi figura 5 Flusso A e B):

- Verifica il rispetto della procedura di rendicontazione;
- Verifica il rispetto della procedura di controllo di primo livello, documentale ed in loco;
- Comunica gli esiti all'Ufficio di gestione finanziaria.

Con particolare riferimento al controllo in loco su base campionaria, le relative procedure saranno definite in apposito manuale e dovranno assicurare ragionevoli garanzie circa la legittimità e la regolarità delle pertinenti transazioni, tenendo conto del grado di rischio identificato in rapporto al tipo di beneficiari e di operazioni interessate.

L'Ufficio di monitoraggio e controllo, definisce e conserva (anche in formato digitale) la documentazione che descrive e giustifica il metodo di campionamento e indica le operazioni o le transazioni selezionate per la verifica in loco sulla base della manualistica adottata dall'AdG per lo svolgimento di tali attività e conserva la documentazione relativa a ciascuna verifica, attestante il lavoro svolto, la data e i risultati della verifica e i provvedimenti presi in connessione alle irregolarità riscontrate.

2.17.2.5. Ministero dell'interno – Autorità di gestione fondi PAC - Ufficio di gestione finanziaria

L'Ufficio di gestione finanziaria riceve gli esiti del controllo della rendicontazione dall'Ufficio di monitoraggio e controllo (vedasi figura 5 Flusso A e B) e istruisce l'erogazione del pagamento o del recupero (anche attivando l'istituto della compensazione di cui al successivo paragrafo 2.18).

Per ognuna delle tipologie di controllo e verifica sopra indicate è prevista la compilazione di un'apposita scheda.

Tutte le attività di rendicontazione della spesa, sono effettuate in conformità a quanto sarà indicato in un apposito manuale, corredato da piste di controllo, format, modelli, che costituirà il testo di riferimento per tutti i soggetti coinvolti nel processo di gestione e controllo.

2.18. Procedure di gestione delle irregolarità

L'Autorità di Gestione, ogni qualvolta attraverso le azioni di controllo in loco sia messa a conoscenza di una irregolarità, deve procedere alla valutazione dei rilievi eseguiti. Al contempo, qualora venga accertata un'irregolarità nel corso dell'attuazione o nel corso dei controlli documentali, i beneficiari e gli Uffici regionali di riferimento devono darne immediata comunicazione all'Autorità di Gestione del Programma.

Il recupero degli importi e il provvedimento di revoca totale o parziale dell'impegno e della liquidazione del pagamento è disposto dall'Autorità di Gestione per il tramite dell'Ufficio di gestione finanziaria.

In seguito alla revoca totale o parziale del finanziamento, l'Autorità di Gestione si riserva di agire, ai sensi del Dl 174/2012 per compensazione sui trasferimenti, dovuti per altre finalità al Beneficiario qualora questo omettesse di ottemperare alla restituzione delle somme dovute al Programma entro 90 giorni dalla data di ricezione del provvedimento di recupero.

2.19. Flussi finanziari

L'IGRUE procede all'assegnazione, tramite decreto direttoriale, delle risorse del Fondo di Rotazione ex Legge 183/1987, in favore delle procedure di selezione e delle singole iniziative individuate dall'Autorità di Gestione e dietro apposita richiesta dell'AdG corredata della relativa documentazione (atto formale di approvazione dell'iniziativa a valere sul Programma).

Il MEF-IGRUE provvederà a mettere a disposizione le risorse spettanti al Programma, a valere sul Fondo di Rotazione ex legge 183/1987 attraverso le seguenti modalità operative:

- erogazione di un'anticipazione iniziale nei limiti di quanto disposto dall'art. 9 del D.P.R. 29 dicembre 1988, n. 568 e successive modificazioni ed integrazioni, sulla base di apposita richiesta formulata dall'Autorità di Gestione; l'anticipazione sarà riassorbita, al più tardi, nella domanda di pagamento finale;
- disposizioni di pagamenti intermedi, sulla base di apposite domande di pagamento formulate dall'Autorità di Gestione, che attestino lo stato di avanzamento delle attività; le disposizioni di pagamenti intermedi sono effettuate fino al raggiungimento dell'importo corrispondente al 90% della dotazione finanziaria del Programma;
- pagamento del saldo finale, sulla base di apposita domanda formulata dall'Autorità di Gestione, che attesti la conclusione del Programma.

Le domande di pagamento dovranno obbligatoriamente contenere i seguenti elementi:

- a) relazione attestante lo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico del Programma, con indicazione degli importi impegnati e delle spese sostenute cumulativamente alla data di riferimento della domanda, ivi compreso l'elenco dei CUP dei progetti in corso di attuazione, secondo un modello standard predefinito dall'IGRUE;
- b) indicazione dell'importo del pagamento richiesto a carico delle risorse assegnate al Programma, che non potrà essere superiore alla differenza tra le spese sostenute per l'intervento ed i pagamenti intermedi già riconosciuti;
- c) attestazione che:
 - 1) le spese sostenute per il Programma sono conformi alla normativa di riferimento, nonché corrette, ammissibili e coerenti con gli obiettivi del Piano di Azione Coesione;
 - 2) tutti gli atti che hanno determinato la spesa sono corredata della relativa documentazione giustificativa e hanno superato con esito positivo i controlli previsti dal sistema di gestione e controllo adottato, ivi compresi i controlli preventivi di regolarità amministrativa e contabile;
 - 3) la documentazione relativa alla domanda di pagamento è custodita presso: [Ufficio, stanza, etc.];
 - 4) la relazione sintetica di esecuzione del Programma relativa all'anno precedente quello della domanda è stata inviata.

La domanda di saldo finale, corredata della certificazione delle spese sostenute dovrà essere inviata entro tre mesi dalla chiusura del Programma. La domanda dovrà, altresì, essere accompagnata da una relazione finale di esecuzione del Programma da cui risulti, tra l'altro, il completamento delle attività previste e l'ammontare finale delle spese sostenute per il Programma.

L'erogazione delle risorse a valere sulle assegnazioni al Programma avverrà mediante le procedure previste dalla legge n. 183/1987 e sarà strutturata come segue:

- a valere sugli importi riconosciuti in esito, rispettivamente, alle richieste di anticipazione iniziale, delle domande di pagamento intermedio e di saldo, mediante:
 - a) pagamenti diretti in favore dei singoli beneficiari, pubblici e/o privati, sulla base delle specifiche richieste di erogazione telematiche presentate dall'Autorità di Gestione;
 - b) trasferimenti in favore di Enti territoriali titolari di singole azioni all'interno degli interventi di competenza del Programma, sulla base delle specifiche richieste di erogazione telematiche presentate dall'Autorità di Gestione.

E' facoltà dell'Autorità di Gestione chiedere che tutte o parte delle risorse allocate per il Programma siano utilizzabili mediante le ordinarie procedure di spesa del bilancio dello Stato; in tal caso l'IGRUE provvede al versamento delle corrispondenti risorse, giacenti nella contabilità del Fondo di rotazione della legge n. 183/1987, all'entrata del bilancio dello Stato per la relativa riassegnazione a specifici capitoli di spesa degli stati di previsione del Ministero dell'Interno sulla base delle indicazioni fornite dallo stesso.

2.20. Monitoraggio

| |
|--|
| Denominazione Struttura Competente: Ministero dell'Interno – Autorità di Gestione fondi PAC - Ufficio di monitoraggio e controllo |
| Indirizzo: |
| E.Mail: |
| Telefono: |
| Fax: |
| Responsabile: |

Il monitoraggio sull'attuazione degli interventi della programmazione 2007-2013 della politica di coesione ricadenti nell'ambito del Piano Azione Coesione sarà assicurato dal sistema nazionale di monitoraggio operativo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).

La Nota IGRUE n. 0039623 dell'8/5/2012 e s.m.i. ha fornito prime indicazioni a tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione del PAC circa i campi e le variabili da valorizzare nel caso di progetti inclusi in nuovi strumenti attuativi e finanziati con riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi cofinanziati dall'Unione Europea (UE) individuando le modalità operative per garantire il puntuale monitoraggio dell'attuazione degli interventi del PAC attraverso il predetto Sistema di Monitoraggio nazionale della programmazione 2007-2013.

La successiva Nota IGRUE n. 0029497 del 6/4/2012 ha previsto che:

- la trasmissione dei dati di monitoraggio al Sistema IGRUE segua la stessa periodicità (bimestrale) prevista per i Programmi finanziati dai Fondi Strutturali;
- nel caso di Priorità del PAC finanziate esclusivamente tramite riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi (PO), la trasmissione dei dati di monitoraggio è di competenza delle Amministrazioni centrali titolari delle risorse.

Il successivo Vademecum del monitoraggio PAC trasmesso con la Nota IGRUE n 89935 del 26/10/2012 ha specificato che per tutte le Priorità del PAC cofinanziate dalla riduzione del cofinanziamento nazionale i progetti dovranno essere rubricati in base alle Classificazioni comuni QSN nell'ambito di uno specifico "Programma Ordinario Convergente" cui andranno ricollegati i medesimi progetti (Sezione A4 - Inserimento in Programmazione Ordinaria Convergente del vademecum); i progetti del Programma Nazionale servizi di cura potranno essere trattati separatamente per utilizzare classificazioni differenti da quelle comuni QSN relativamente ai temi prioritari e alla classificazione dei progetti complessi.

Ciò premesso, considerando che il Programma Nazionale Servizi di cura alla prima infanzia e agli anziani non autosufficienti è:

- collegato ad una Priorità del Piano Azione Coesione
- gestito da una Amministrazione Centrale
- finanziato tramite la riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi (PON/POIN) 2007-2013

la trasmissione dei dati di monitoraggio è di competenza dell'Amministrazione responsabile dell'attuazione e gestione così come individuata con la Delibera CIPE N. 113/2012.

L'Autorità di Gestione, pertanto, adotta le misure opportune affinché (1) i dati forniti dagli Uffici regionali di riferimento e/o dagli UTG e/o dai beneficiari siano sottoposti ad un adeguato processo di verifica e controllo tale da garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza delle informazioni monitorate e (2) i report periodici di monitoraggio siano pubblicati nel sito istituzionale del Programma.

In particolare, il coinvolgimento degli Uffici regionali di riferimento può variare in base al differente livello organizzativo delle strutture amministrative regionali pre-esistenti all'avvio del Programma con la possibilità di ricorrere alle strutture periferiche dell'Autorità di Gestione (UTG del capoluogo di regione e/o program manager) ed a un differente assetto delle responsabilità che, senza arrecare pregiudizio all'avvio tempestivo del Programma ed alla garanzia della sana gestione finanziaria delle risorse, verrà formalizzato negli atti convenzionali tra AdG e ciascuna Regione.

2.20.1. Ministero dell'interno - Autorità di gestione - fondi PAC - Ufficio di monitoraggio e controllo.

Funzioni svolte:

- Assistenza Tecnica agli Utenti per l'abilitazione sul Sistema Nazionale di Monitoraggio;
- Controllo di Qualità delle Informazioni e Reporting;
- Immissione dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale per le operazioni a titolarità dell'AdG;
- Validazione dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale per le operazioni del Programma.

2.20.2. Uffici regionali di riferimento istituiti presso i dipartimenti regionali competenti.

Funzioni svolte:

- Coordinamento, in esecuzione delle direttive e delle linee guida dell'Adg delle attività di monitoraggio dei Beneficiari e dei Soggetti Attuatori;
- Assistenza tecnica per le attività di monitoraggio ai Beneficiari e ai Soggetti Attuatori;
- Controllo di Qualità delle informazioni di propria competenza presenti sul Sistema Nazionale di Monitoraggio;
- Elaborazione di Rapporti di Monitoraggio per i Dipartimenti Regionali competenti, l'AdG e l'informazione al pubblico;
- Elaborazione di Rapporti di Rendicontazione per i Dipartimenti Regionali competenti e l'AdG.

2.20.3. Ufficio Territoriale di Governo del capoluogo di regione (UTG).

Funzioni svolte:

- Controllo di Qualità delle informazioni di propria competenza presenti sul Sistema Nazionale di Monitoraggio;
- Elaborazione di Rapporti di Monitoraggio per l'AdG e l'informazione al pubblico.

2.20.4. Program manager.

Funzioni svolte:

- Controllo di Qualità delle informazioni di propria competenza presenti sul Sistema Nazionale di Monitoraggio;
- Elaborazione di Rapporti di Monitoraggio per l'AdG e l'informazione al pubblico.

2.20.5. Beneficiari e soggetti attuatori.

Funzioni svolte:

- Inserimento dei dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale per i progetti finanziati di propria competenza, utilizzando le funzionalità di accesso "web" del Sistema Nazionale di Monitoraggio;
- Attestazione della reportistica del sistema di monitoraggio utilizzato in cui risulti l'implementazione del flusso informativo dei giustificativi di spesa ogni rendicontazione di spesa inoltrata;
- Controllo di Qualità delle informazioni di propria competenza presenti sul Sistema Nazionale di Monitoraggio;
- Elaborazione di Rapporti di Monitoraggio per l'Ufficio regionale di riferimento competente e per l'informazione al pubblico;
- Elaborazione di Rapporti di Rendicontazione per l'Ufficio regionale di riferimento competente.

2.21. Informazione, pubblicità e trasparenza

L'Autorità di Gestione provvede all'allestimento, sul sito internet istituzionale del Ministero dell'Interno, di un nuovo portale web pubblico dedicato all'informazione sul Programma che dovrà progressivamente offrire alcune funzioni di base come:

- servizi Collaborativi (wiki, forum, calendar, chat, messaggistica);
- servizi di notifica e gestione contatti (RSS, mailing, newsletters);
- gestione degli utenti (solo per la community di progetto);
- motore di ricerca.

Nella fase a regime del Programma potranno essere sviluppate anche applicazioni specifiche per la gestione della fase di ricezione dei Piani di investimento o di selezione delle expertise (con o senza il ricorso a Banche Dati già disponibili).

Per quanto riguarda la ricezione dei Piani di investimento, il sistema potrà prevedere l'acquisizione delle stesse mediante tre modalità:

- Cartacea e caricata sul sistema dall'utente interno all'amministrazione;
- Inoltrata ed acquisita dal sistema via web con posta elettronica certificata e firma digitale;
- Inoltrata sia via web (come sopra) che in formato cartaceo.

Sul portale saranno ospitate le seguenti sezioni:

- sezione per la pubblicazione e la comunicazione delle procedure di evidenza pubblica a titolarità dell'AdG in cui per ciascuna procedura si provvederà:
 - alla pubblicazione del decreto dell'AdG e della relativa documentazione;
 - alla gestione di FAQ – Frequently Asked Request relative alla procedura di evidenza pubblica;
 - alla pubblicazione della graduatoria ;
 - all'accesso allo Sportello Informativo On – Line per comunicare direttamente con il Responsabile della procedura di evidenza pubblica;
 - al collegamento alla eventuale procedura informatizzata per la presentazione delle domande di finanziamento a valere sulla procedura di evidenza pubblica;
- sezione per l'informazione della documentazione pertinente al Programma;
- sezione per l'informazione dello stato di attuazione del Programma (anche attraverso le funzionalità previste da OpenCoesione);
- sezione per la pubblicazione della Documentazione utile agli Uffici regionali di riferimento ed ai Beneficiari;
- sezione per l'informazione su Agenda, Eventi, ecc di interesse del Programma.

Per quanto attiene alla trasparenza, tutte le attività di istruttoria e selezione delle operazioni finanziate dal Programma saranno ripercorribili attraverso i verbali (dei competenti uffici, nuclei, ecc) contenenti le valutazioni e motivazioni che hanno determinato l'esito delle istruttorie.

Piano finanziario e cronoprogramma di spesa

| Intervento | | Risorse programmate | Cronoprogramma di spesa | | | |
|---------------|------------------------|---------------------|-------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| | | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| I. | Infanzia | 392.000.000 | 20.400.000 | 128.574.000 | 205.216.000 | 37.810.000 |
| II | Anziani | 323.400.000 | 31.500.000 | 114.042.400 | 155.338.400 | 22.519.200 |
| III | Assistenza Tecnica (*) | 14.600.000 | 4.000.000 | 4.000.000 | 4.000.000 | 2.600.000 |
| Totale | | 730.000.000 | 55.900.000 | 246.616.400 | 364.554.400 | 62.929.200 |

Valori espressi in euro

(*) Il fabbisogno di assistenza tecnica è preliminarmente definito nel 2% del totale del Programma, ammontare da verificare in esito ad una più completa istruttoria sul fabbisogno necessario da potersi rideterminare anche in aumento e comunque entro il limite del 3%, di cui alla nota MISE – DPS - DGPRUC del 24 luglio 2012, prot. num.10206.

ALLEGATO A

Piano di Azione Coesione - Aggiornamento n.2

11 maggio 2012

ESTRATTO SERVIZI DI CURA

....

2.1 Servizi di cura delle persone

La strategia del Piano d'Azione per i Servizi di cura intende dare un contributo per rafforzare nelle regioni del Mezzogiorno i servizi per la prima infanzia (i bambini al di sotto dei 3 anni) e per gli anziani, che presentano divari significativi rispetto al resto del Paese, divari che hanno effetti ancora più gravi nell'attuale contesto di compressione dei redditi delle famiglie. Il rafforzamento dell'offerta di servizi di cura consente di alleggerire il carico di lavoro familiare e quindi di a crescere libertà delle donne nello scegliere se partecipare al mercato del lavoro, partecipazione particolarmente bassa nel Sud. Al contempo, trattandosi di settori ad alta intensità di lavoro, consente in questa fase difficile di attivare occupazione alimentando filiere produttive "sane" e di realizzare innovazione sociale.

Il Piano interviene, con un ammontare complessivo di risorse pari a 730 Milioni di euro, sia con investimenti in conto capitale sia con un sostegno ai costi di gestione, limitato nel tempo e condizionato al rispetto di alcuni requisiti (Cfr. Allegato 1).

Per quanto riguarda i Servizi per l'infanzia, il Piano, con 400 Milioni di euro, è finalizzato all'espansione dell'offerta in asili nido e servizi integrativi e innovativi, per un totale di circa 18.000 nuovi posti, coprendo una parte consistente del fabbisogno necessario per raggiungere l'obiettivo del 12% dei bambini al di sotto dei 3 anni. La strategia prevede di privilegiare l'attivazione di servizi in aree e territori ad oggi sprovviste, con particolare attenzione ai grandi centri urbani e agli ambiti rurali. Il Piano contribuisce anche alla sostenibilità degli attuali e futuri livelli di servizio, fornendo un sostegno alla domanda e alla gestione dei servizi per accelerare la presa in carico di 40 mila nuovi bambini. Si prevedono infine azioni per il miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socioeducativi.

Per i Servizi per gli anziani, il Piano, con 330 Milioni di euro, intende dare un contributo alle persone con più di 65 anni non autosufficienti, intervenendo prioritariamente sull'offerta di servizi di assistenza domiciliare in un'ottica di integrazione socio-sanitaria. Mantenendo fermo l'obiettivo di raggiungere, attraverso un più forte raccordo con la politica ordinaria sanitaria, il 3,5% di anziani presi in carico dall'Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) erogata dalle ASL, il Piano si propone in particolare di sostenere i Comuni (attraverso gli ambiti di programmazione sociale) nell'erogazione di prestazioni socio-assistenziali aggiuntive (per ciascun anziano assistito in ADI, circa 180 ore considerando l'intero periodo di attuazione del Piano e un numero di anziani assistiti corrispondente all'ipotesi di raggiungimento del target del 3,5 per cento). Il Piano prevede inoltre interventi diretti alla creazione e al funzionamento di strutture residenziali e semiresidenziali leggere (centri diurni, strutture specializzate per particolari patologie) e interventi per migliorare le competenze di operatori professionali e assistenti familiari. E' prevista infine un'attività di sperimentazione di forme innovative di presa in carico

personalizzata e di integrazione socio-sanitaria, secondo linee guida attualmente oggetto di definizione da parte del Governo.

....

ALLEGATO 1 - L'AMPLIAMENTO DEI SERVIZI DI CURA PER LA PRIMA INFANZIA E GLI ANZIANI NEL MEZZOGIORNO

Priorità di programmazione

La strategia intende rafforzare nel Mezzogiorno i servizi di cura per la prima infanzia (i bambini al di sotto dei 3 anni) e per gli anziani ultrasessantacinquenni.

L'inserimento di questa priorità nel Piano di Azione rafforza e rilancia l'obiettivo strategico già adottato dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 ed incluso negli Obiettivi di servizio. Cruciale appare infatti un'attenzione specifica alla qualità dei servizi, da un lato per gli effetti sullo sviluppo successivo dei bambini, dall'altro per le caratteristiche intrinseche dell'assistenza richiesta nel caso degli anziani non autosufficienti, connessa alla difficoltà di compiere in autonomia gli atti essenziali della vita.

Con questi interventi, che consentono di alleviare il bilancio familiare in una fase di grande difficoltà, si alleggerisce inoltre il carico di lavoro familiare delle donne e quindi indirettamente si favorisce la partecipazione femminile al mercato del lavoro, particolarmente bassa nel Sud. Mercati del lavoro moderni, con alta partecipazione femminile, richiedono sistemi di welfare moderni. Se oggi, in queste regioni più che nel resto del paese, il lavoro di cura rimane nella sfera privata ed è sostanzialmente svolto dalle donne nella famiglia, il modello non appare sostenibile in futuro. Indipendentemente dalle condizioni della domanda di lavoro in queste aree di minor sviluppo del Paese, la debolezza dell'offerta di servizi di cura costituisce un ostacolo al pieno dispiegarsi dell'offerta di lavoro femminile. Al tempo stesso la promozione della domanda di questi servizi ad alta intensità di lavoro è fattore di sviluppo e occupazione e promuove innovazione sociale.

A questi obiettivi si aggiungono altre motivazioni che rendono particolarmente urgente irrobustire i servizi di cura per queste fragili categorie di cittadini e per le loro famiglie. L'andamento demografico nel Paese, con un continuo e progressivo invecchiamento della popolazione, ma anche con l'allungamento della speranza di vita e il contestuale innalzamento dell'età pensionabile, mettono sotto ulteriore stress il welfare familiare, non più in grado di farsi carico come in passato della cura dei propri bambini e, soprattutto, anziani, sopperendo alla carenza di servizi adeguati, con una dinamica che potrà solo aggravarsi, sfavorendo le fasce più deboli. L'attuale fase di crisi rende inoltre urgente sostenere la condizione delle famiglie, soprattutto quelle che vivono in contesti più svantaggiati, da alleviare sia sotto il profilo economico, fornendo loro più servizi reali, sia sotto il profilo di ridurre il disagio provocato dalle crescenti difficoltà di farsi carico della cura dei loro familiari più fragili.

Di seguito si presentano risultati attesi e azioni promosse dal Piano per l'ambito

dei servizi all'infanzia e per quello dei servizi agli anziani, considerando l'insieme dei territori in cui si interviene. La strategia per i servizi di cura è in questa fase concentrata sull'area Convergenza (ossia, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e finanziata con i 730 milioni di Euro provenienti dalla riprogrammazione dei PON e POIN. In una fase successiva il Piano potrà giovare di altre risorse, provenienti dal riparto dei premi intermedi e dei residui degli Obiettivi di Servizio in fase di formalizzazione, nonché dalla riprogrammazione dei POR in corso e di altre eventuali risorse regionali. Tali risorse si aggiungeranno in parte a quelle già destinate in questa fase alle regioni della Convergenza, e in parte interesseranno anche le altre regioni del Mezzogiorno, che entreranno quindi a pieno titolo nel Piano d'azione. A tale proposito si può anticipare che già due Regioni non convergenza, Abruzzo e Sardegna, hanno manifestato la volontà di destinare proprie risorse al Piano e in particolare ai servizi di cura.

Il prossimo aggiornamento del Piano di Azione, nel completare l'impianto, stabilirà una articolata strategia territoriale per i servizi di cura definendo, in particolare, in quali regioni e territori risulti più efficace ed opportuno promuovere un approccio che investa l'intero ventaglio dei servizi in questione sull'intero territorio regionale (approccio "orizzontale"), e dove invece il Piano possa massimizzare i suoi risultati attraverso una strategia più mirata che identifichi specifiche realtà territori sub-regionali e tipologie di servizi (approccio verticale).

Servizi per l'infanzia

Risultati attesi

Il Piano d'Azione mira a rafforzare e rendere sostenibile la strategia prevista per i servizi per l'infanzia dal QSN 2007-2013, in particolare nei target stabiliti nell'iniziativa degli Obiettivi di Servizio. In questa prima fase, il Piano è finalizzato al raggiungimento dei seguenti risultati:

- A) Aumento strutturale dell'offerta di servizi. Espandere l'offerta di posti in asili nido pubblici o convenzionati e nei servizi integrativi e innovativi (SII)²⁷ fino alla copertura nel 2015 di almeno il 12% del potenziale bacino di domanda dei bambini tra 0 e 2 anni compiuti (di cui almeno il 20% in SII). La stima del fabbisogno indica che, secondo gli ultimi dati disponibili (2010) per raggiungere tale risultato sarà necessario creare quasi 40 mila posti-utente bambino (di cui 9 mila nei SII) con un costo di investimento strutturale complessivo stimato che supera i 560 milioni di euro. Le risorse nazionali mobilitate dal Piano di Azione potranno coprire una parte consistente di tale fabbisogno mentre l'impegno complessivo da programmare con le Regioni permetterà di colmarlo interamente.

²⁷ Nei servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia (ad esempio il sostegno al servizio di "Tagesmutter" o "mamme di giorno").

- B)** Estensione della copertura territoriale per soddisfare bisogni e domanda di servizi oggi disattesi. Garantire l'attivazione di nuove strutture e servizi nelle aree ad oggi sprovviste, in particolare nelle aree urbane più grandi e densamente popolate e nei centri minori e ambiti rurali dove oggi i servizi sono deboli o inesistenti. Il Piano di Azione perseguirà tale risultato mediante strategie territoriali che stabiliscano, nelle singole regioni, un sistema di obiettivi operativi sub-regionali che individui specifici luoghi e territori ed i relativi target.
- C)** Sostegno alla domanda e accelerazione dell'entrata in funzione delle nuove strutture. Contribuire alla sostenibilità degli attuali e futuri livelli di servizio, sostenendo la transizione del sistema integrato di offerta pubblica e privata verso un efficace ed efficiente funzionamento a regime. Questo risultato contempla, quindi, anche il sostegno alla domanda ed alla gestione dei servizi per accelerare la presa in carico di 40 mila nuovi bambini che, nelle regioni CONV, dovrebbero progressivamente essere assorbiti nelle nuove strutture entro il 2015.
- D)** Miglioramento della qualità e della gestione dei servizi socioeducativi. Sostenere la crescita qualitativa dei percorsi di apprendimento nella prima infanzia, ampliando ed innovando la funzione educativa e sociale degli asili nelle comunità dove operano. Aumentare l'efficienza operativa, gestionale e finanziaria del sistema di servizi pubblici, ed il progressivo incremento nei rapporti con un'offerta privata –sia per gli asili che per i servizi integrativi– da monitorare, qualificare e indirizzare su criteri di efficacia ed efficienza.

Azioni per raggiungere i risultati attesi

1. Costruzione e ampliamento di strutture per asili nido e start-up di servizi integrativi e innovativi attraverso strategie territoriali sub-regionali. L'azione è finalizzata prevalentemente a raggiungere i risultati attesi (A) e (B). Oltre che sostenere l'aumento dell'offerta regionale verso il valore target del 12% dei bambini presi in carico, indipendentemente da tale media regionale, il Piano d'Azione individuerà nelle singole Regioni una strategia attuativa a presidio dei seguenti obiettivi di equità territoriale:
 - Espansione dell'offerta dei posti in asilo nido in città medie e grandi, in particolare quelle dove la carenza dei servizi è molto grave (alcune grandi città) o del tutto inesistente, come nel caso dei numerosi Comuni con più di 50 mila abitanti che secondo i dati 2010, non offrivano nessun servizio di asilo nido né servizi integrativi.

- Aumento della copertura dei servizi per l'infanzia nei comuni minori. Sono quasi 1500 i Comuni con meno di 10 mila abitanti del Mezzogiorno dove vivono quasi 100 mila bambini in età 0-3 anni ma non esiste alcun servizio pubblico per la prima infanzia (2010). Questi territori, in particolare in aree rurali e montane dove il servizio è del tutto assente, saranno oggetto di un'azione specifica che ponga particolare enfasi nei servizi innovativi/integrativi.
2. Sostegno alla domanda ed alla gestione dei servizi. Questa azione, rivolta prevalentemente al raggiungimento del risultato atteso (C), contribuirà al mantenimento e all'espansione dei livelli di servizio sostenendo la spesa della famiglie mediante strumenti di voucher e buoni servizio che, simultaneamente, potranno contribuire alla copertura dei costi di gestione delle amministrazioni comunali e degli enti erogatori. In considerazione dell'aumento di fabbisogno corrente indotto dal progressivo avvicinamento dell'offerta dei servizi all'obiettivo del Piano di Azione (su base annuale, dai 110 milioni attuali ai circa 275 milioni al raggiungimento del 12% di bambini presi in carico), il sostegno finanziario in conto gestione potrà anche prevedere trasferimenti diretti ai Comuni, con modalità e strumenti che prevedano un'intensità decrescente nel tempo, e disegnati in modo da ottenere miglioramenti quantitativi e qualitativi del servizio ed innovazioni gestionali per allinearsi alle migliori pratiche nel paese.
 3. Progetti per la qualità socioeducativa e azioni di sistema. L'azione del Piano sarà accompagnata da altri interventi che sostengano: (i) progetti puntuali per migliorare precorsi e strumenti di apprendimento, ed ampliare la funzione sociale e educativa degli asili e di altre strutture come fulcro territoriale di un ventaglio di attività legate all'infanzia e alla genitorialità, anche con il coinvolgimento dell'associazionismo locale e in quartieri o aree che soffrono forme acute di disagio sociale; (ii) ricerche-azione e valutazione dei sistemi educativi della prima infanzia focalizzate su qualità educativa, metodologie controfattuali, e rapporto tra povertà infantile e sistema educativo; (iii) sostegno ai sistemi regionali normativi e di controllo per l'accreditamento delle strutture private; (iv) analisi dei costi standard dei servizi e la definizione di sistemi di tariffazione che migliorino la sostenibilità del sistema; (v) l'ottimizzazione del rapporto tra bacini di utenza e servizi e la diffusione di pratiche di coordinamento psico-pedagogico.

Le nuove risorse nazionali mobilitate si individuano in complessivi 400 milioni di euro. La Tavola A fornisce il reparto preliminare per le singole azioni, da validare e adattare agli specifici bisogni di regioni e territori.

Tavola A- Riparto preliminare delle dotazioni finanziarie per azioni Infanzia

| Azioni | Risorse PdAC | Bambini presi in carico | Copertura del fabbisogno* |
|--|-----------------------|-------------------------|---------------------------|
| 1. Costruzione/ampliamento strutture | 237,000,000.00 | 17,775 | 45% |
| <i>Realizzazione e/o riqualificazione asili nido (80%)</i> | <i>189,600,000</i> | <i>11,850</i> | <i>39%</i> |
| <i>Start-up di servizi integrativi e innovativi (20%)</i> | <i>47,400,000</i> | <i>5,925</i> | <i>65%</i> |
| 2. Sostegno alla domanda e alla gestione (solo nidi)* | 158,000,000.00 | 29,478 | 96% |
| 3. Progetti per la qualità e azioni di sistema | 5,000,000.00 | | |
| Totale Regione CONV | 400,000,000 | | |

*Nota: I bambini presi in carico ed il livello di copertura per l’Azione 2 “Contributi alle famiglie e sostegno alla gestione” è stimato assumendo che le risorse del Piano sostengano per un anno, solo in asili nido (e non nei SII) ed al netto delle rette degli utenti, l’intero aumento dei costi di gestione creato dai nuovi posti generati. Anche la copertura è calcolata solo sul fabbisogno in asili nido. L’effettivo contributo e livello di copertura del Piano sarà successivamente modulato e raffinato secondo i diversi strumenti e decisioni attuative per il sostegno alla domanda e alla gestione.

L’Appendice sui Servizi di Cura fornisce ulteriori dettagli, parametri e stime sul fabbisogno finanziario per i servizi per l’infanzia, e misura come il contributo specifico delle nuove risorse del Piano – unitamente agli investimenti in attuazione nelle regioni e delle ulteriori risorse da programmare nei prossimi mesi– sosterrà il raggiungimento dei risultati attesi.

Servizi per gli anziani

Risultati attesi e azioni per raggiungerli

Il Piano d’azione intende dare un contributo per rafforzare, nelle aree individuate, l’offerta di servizi per gli anziani non autosufficienti, che risulta carente sia sul fronte dell’assistenza domiciliare che di quella residenziale.

Nel perseguire tale obiettivo si intende incidere in maniera strutturale sull’integrazione tra prestazioni sanitarie e prestazioni sociali che, nell’attuale configurazione del sistema, pur in presenza di una legislazione e di dispositivi attuativi volti ad assicurare a livello regionale e locale interventi coordinati, mantengono spesso circuiti finanziari e modalità di governo e gestione distinti.

In questo quadro, si conferma il target già adottato dal sistema degli Obiettivi di Servizio, di aumento del livello di presa in carico in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) da parte del Sistema Sanitario Nazionale almeno al 3,5 per cento della popolazione anziana. Ciononostante, si riconosce che sull’espansione delle prestazioni ADI possono incidere più propriamente azioni della politica sanitaria ordinaria e in particolare, all’interno del processo di razionalizzazione della spesa

sanitaria che interessa tutte le regioni Convergenza sottoposte a Piani di rientro, il rafforzamento della rete territoriale di servizi che si sta perseguendo contestualmente al ridimensionamento della rete ospedaliera. Livelli ancora distanti dal target del 3,5 per cento in molte ASL dell'area Convergenza evidenziano tuttavia ritardi e difficoltà nel trasferimento di personale e mezzi ai servizi territoriali, e al servizio ADI in particolare, aggravate in diversi casi dal blocco del turn-over. Per allentare tali nodi, in un'ottica di complementarietà tra azione aggiuntiva e azione ordinaria, per ribadire la centralità dell'ADI e sostenere la strategia del Piano d' Azione, il Ministero della Salute ha evidenziato che le Regioni potranno destinare al rafforzamento del servizio ADI una parte delle quote vincolate per il perseguimento degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale nell'ambito del Fondo sanitario nazionale 2012 (cd. Obiettivi di Piano) attingendo le risorse da quelle dedicate alla Linea progettuale 2 "non autosufficienza" per la parte non imputata a specifiche condizioni.

L'obiettivo relativo all'ADI nel sistema sanitario resta dunque un importante punto di riferimento della strategia, consolidato dall'impegno assunto dalla politica ordinaria, che il Piano d'azione intende complementare soprattutto con un intervento diretto al rafforzamento della componente socio-assistenziale tipicamente erogata dai Comuni (attraverso gli ambiti sociali).

In un'ottica di integrazione socio-sanitaria e di presa in carico globale dell'anziano, la scelta di risultati da conseguire e azioni per ottenerli è orientata quindi dall'esigenza di riservare una attenzione particolare alla componente socio-assistenziale dei servizi, che risulta essere in alcuni casi molto critica e poco presidiata (anche perché monitorata in modo non sistematico), anche alla luce della contrazione, negli anni più recenti, del trasferimento di risorse ordinarie dedicate alle politiche sociali in generale e alla non autosufficienza in particolare. Tale componente è fondamentale sia per rispondere pienamente agli obiettivi generali di riequilibrio territoriale dei servizi e di stimolo al mercato del lavoro rilevanti per il Piano d'azione e sia ad obiettivi specifici delle politiche socio-sanitarie che attengono al miglioramento della qualità della vita degli anziani non autosufficienti, da mantenere quanto più possibile al proprio domicilio, evitando ricoveri impropri.

Di seguito i risultati perseguiti dal Piano d'azione sono articolati insieme alle azioni previste, che saranno adattate alle diverse realtà regionali.

1. Aumento della presa in carico di anziani in assistenza domiciliare, assicurando un adeguato livello di prestazioni socio-assistenziali

A rafforzamento dell'obiettivo, perseguito prevalentemente dalla politica ordinaria, di elevare il livello di presa in carico di anziani in ADI al 3,5 per cento (e quindi di raddoppiare il numero di persone assistite nelle regioni della Convergenza secondo gli ultimi dati disponibili al 2010), il Piano d'azione si propone di sostenere l'erogazione di prestazioni socio-assistenziali aggiuntive (per ciascun anziano assistito in ADI, circa 180 ore considerando l'intero periodo di attuazione del Piano e un numero di anziani assistiti corrispondente

all'ipotesi di raggiungimento del target del 3,5 per cento).

Tale risultato è perseguito prevalentemente attraverso:

a. Interventi di rafforzamento delle prestazioni di tipo socio-assistenziale dirette a garantire un ausilio nel compimento degli atti della vita quotidiana²⁸, prioritariamente per anziani non autosufficienti beneficiari di ADI. Si prevedono azioni di sistema per migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni nonché, a condizioni da definire, contributi diretti alla erogazione delle prestazioni. Il sostegno è subordinato al rafforzamento dei processi programmatori, di istituzione o consolidamento dei PUNTI UNICI DI ACCESSO di valutazione multidimensionale e di conseguente delineazione di piani individualizzati di intervento, che richiedano sia prestazioni sanitarie sia prestazioni socio-assistenziali, definiti in modo congiunto a livello distrettuale, da Asl e Comuni (attraverso gli ambiti di programmazione sociale).

Sono inoltre previsti:

b. Interventi di sistema²⁹ per migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni ADI erogate nell'ambito del SSN, a complemento dell'azione ordinaria della politica sanitaria che contribuisce più direttamente al conseguimento del target del 3,5 per cento di anziani presi in carico. Per il rafforzamento dell'ADI si richiede una concentrazione degli interventi nelle situazioni più critiche a livello di ASL, anche al fine di individuare, insieme alle Regioni interessate e al Ministero della Salute, i vincoli all'espansione dei servizi in queste aree e le possibili soluzioni.

2. Aumento e qualificazione dell'offerta di servizi residenziali e semiresidenziali per gli anziani

Il risultato atteso è in questo caso riferito alla creazione di strutture specializzate nell'assistenza agli anziani, leggere e rispettose della dignità e della libertà individuale, in aree in cui tali servizi siano particolarmente carenti o dove si individuino la possibilità di sperimentare progetti innovativi. L'obiettivo di rafforzare i servizi residenziali e semiresidenziali è rilevante anche per gli anziani che rimangono al proprio domicilio, che potrebbero giovare di servizi diurni o di ricovero temporaneo, anche per alleviare per periodi di tempo limitati il caregiver familiare.

Per realizzare tale obiettivo si prevedono contributi per interventi in conto capitale. Anche per questi servizi i costi di gestione potrebbero essere in parte sostenuti, a condizioni da definire e per un periodo limitato.

²⁸ Ad esempio il sostegno nella cura e igiene personale, nella preparazione dei pasti, nella pulizia della casa, nel disbrigo di pratiche burocratiche.

²⁹ Ad esempio il sostegno allo sviluppo di dotazioni di domotica, dei sistemi informativi o alla definizione di standard per l'accreditamento dei servizi erogati da soggetti esterni.

3. Miglioramento delle competenze di manager, operatori professionali e di assistenti familiari

Il miglioramento delle competenze è fondamentale in un ambito, ad alta intensità di lavoro e con prospettive di crescita della domanda, che richiede sempre più, oltre a capacità professionali specifiche per garantire servizi di qualità ad anziani che si trovano in situazioni di fragilità o di non autosufficienza, anche altre abilità tecniche, legate all'opportunità offerte da sistemi informativi e nuove tecnologie, e organizzative, legate alla necessità di gestire o lavorare in team multidisciplinari. Non trascurabili appaiono anche le esigenze di assicurare una migliore preparazione professionale di base alle/agli assistenti familiari (badanti), spesso immigrate/i ma in misura crescente anche di nazionalità italiana, che assicurano spesso una gran parte del carico di cura nel caso di anziani che rimangono al proprio domicilio

Le attività formative, che dalle ricognizioni sugli interventi realizzati o in fase di realizzazione con il supporto del FSE risultano nell'area Convergenza poco diffuse e molto frammentate, potrebbero giovare di indirizzi e modelli sviluppati con la collaborazione delle Amministrazioni Centrali interessate e di soggetti nazionali specializzati, eventualmente con il coinvolgimento di Università per la formazione superiore dei dirigenti. Nel caso delle/degli assistenti familiari, valorizzando esperienze già realizzate, si potranno promuovere a livello locale, servizi pubblici per facilitare l'incontro tra domanda delle famiglie e offerta.

4. Sperimentazione di protocolli innovativi di presa in carico personalizzata dell'anziano fragile, favorendo l'integrazione tra le diverse filiere amministrative dell'intervento sociale e sanitario.

Si prevede la possibilità di realizzare alcuni progetti pilota a livello locale per sperimentare modalità innovative di valutazione della non autosufficienza, di definizione e sostegno alla realizzazione di piani personalizzati, di integrazione tra interventi sanitari e sociali, anticipando le linee di intervento nel campo della non autosufficienza che sono attualmente oggetto di definizione da parte del Governo.

La selezione delle aree di sperimentazione si baserà anche sulla disponibilità dei soggetti istituzionali coinvolti a mettere in atto pratiche avanzate di scambio di informazioni (tra ospedali, servizi territoriali, domicilio, residenze, e altre realtà intermedie) e a partecipare a valutazioni in relazione all'efficienza del servizio e agli effetti in termini di qualità della vita e allo stato di salute degli assistiti. Nelle aree in cui si realizzerà la sperimentazione si dovrà altresì garantire quanto più possibile un sostegno al rafforzamento della rete di servizi. La sperimentazione dovrebbe quindi essere condotta in modo tale da permettere, anche attraverso un'adeguata raccolta di informazioni, di testare le

linee in via di definizione e di fornire suggerimenti per la loro applicazione su scala nazionale. Ciò richiede un impegno specifico da parte delle Amministrazioni coinvolte a livello centrale, regionale e locale, e l'assistenza tecnica da parte di un centro di competenza appositamente selezionato, che interagisca con le amministrazioni e gli operatori, sia in fase di progettazione dell'intervento sia nelle diverse fasi di realizzazione, per potere impostare e realizzare l'esercizio di valutazione.

Le nuove risorse nazionali mobilitate si individuano in 330 milioni complessivi di euro. La Tavola B fornisce il reparto preliminare per le singole azioni, da validare e adattare agli specifici bisogni di regioni e territori.

Tavola B. Riparto preliminare delle dotazioni finanziarie per azioni Anziani

| Azioni | Risorse PdAC |
|---|--------------------|
| 1. Assistenza domiciliare (socio-assistenziale) | 268.800.000 |
| 2. Servizi residenziali e semi residenziali | 48.000.000 |
| 3. Miglioramento delle competenze | 9.200.000 |
| 4. Progetti pilota territoriali | 4.000.000 |
| Totale Regione CONV | 330.000.000 |

L'Appendice sui Servizi di Cura fornisce l'ipotesi di riparto tra le regioni. Modalità di programmazione e governance delle Azioni.

In una fase immediatamente successiva al presente aggiornamento del Piano di Azione, le azioni da realizzare ed i target da raggiungere saranno declinati e meglio specificati a livello regionale, attraverso un confronto con le singole Amministrazioni regionali e con rappresentanti dell'intera filiera coinvolta nell'erogazione dei servizi a livello territoriale, per adattare l'intervento alle diverse realtà regionali, tenendo conto della situazione di contesto, della programmazione dei diversi servizi di cura, del livello di attuazione, del grado di integrazione raggiunto, delle azioni già in essere.

Il percorso da completare è finalizzato alla costruzione di una soluzione attuativa aderente all'obiettivo di rafforzare le responsabilità ordinarie di programmazione e erogazione dei servizi di cura. In tale prospettiva, assume un particolare rilievo l'accertamento dello stato di avanzamento degli interventi in corso (finanziati con fondi nazionali e regionali, anche di origine comunitaria) e all'individuazione di eventuali risorse finanziarie bloccate o non ancora impegnate, il cui mancato o parziale utilizzo potrà influenzare le scelte da adottare nell'ambito del Piano di Azione configurando possibili condizionalità ex ante da individuare su base regionale.

Il processo di traduzione operativa degli indirizzi generali avrà luogo attraverso la collaborazione con il Dipartimento Politiche di Sviluppo dei Ministeri della Salute e del Lavoro e Politiche sociali, il Dipartimento Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio, e la Direzione generale per l'inclusione e le politiche

sociali del Ministero del Lavoro. Nel realizzare tale azione queste Amministrazioni potranno avvalersi delle risorse residue del Progetto “Azioni di Sistema e Assistenza per gli Obiettivi di Servizio”.

Appendice: stime di fabbisogno e ipotesi di riparto delle risorse

I. SERVIZI PER L'INFANZIA

La strategia di intervento del Piano d'Azione Coesione per il rafforzamento dei servizi di cura per la prima infanzia discende dall'individuazione di obiettivi misurabili in termini di incremento del servizio erogato.

Nell'impostare la stima del fabbisogno finanziario nel settore, manteniamo come obiettivo il raggiungimento in tutte le regioni Mezzogiorno di una quota di bambini presi in carico pari al 12% di quelli in età 0-2 anni (target degli Obiettivi di Servizio)³⁰. Nel 2010, tale valore si assestava al 5,2% di cui l'85% coperto da posti in asili nido, mentre i servizi integrativi e innovativi (SII)³¹ hanno avuto una diffusione inferiore alle attese per le difficoltà regolamentari e attuative. La simulazione incorpora quindi l'ipotesi di un riequilibrio tra la componente di nido e quella di SII che porti ad un incremento del 5% nella quota complessiva di bambini presi in carico nei SII (passando dal 15% del 2010 al 20% dei posti complessivi). A fronte degli attuali 31 mila bambini presi in carico (di cui 19.330 in area CONV), la Tavola 1 da conto dell'incremento nel numero dei posti-utente da realizzare in asili e SII per raggiungere i target.

Tavola 1. Numero dei bambini da prendere in carico in asili e SII per raggiunger il target del 12% nell'area del Mezzogiorno

| Regioni | Bambini presi in carico TARGET 12% | Bambini presi in carico LIVELLO 2010 | Quota da colmare complessiva | Quota da colmare Asili nido | Quota da colmare SII |
|----------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|----------------------|
| CONV | 59,090 | 19,331 | 39,759 | 30,632 | 9,127 |
| Calabria | 6,455 | 1,281 | 5,174 | 3,926 | 1,248 |
| Campania | 21,509 | 4,880 | 16,629 | 13,869 | 2,760 |
| Puglia | 13,513 | 5,166 | 8,347 | 6,379 | 1,969 |
| Sicilia | 17,613 | 8,004 | 9,609 | 6,458 | 3,151 |
| Altre regioni | 11,581 | 11,630 | 1,951 | 1,296 | 655 |
| Abruzzo | 4,158 | 3,324 | 834 | 618 | 216 |
| Basilicata | 1,709 | 1,071 | 638 | 296 | 342 |
| Molise | 879 | 400 | 479 | 381 | 98 |
| Sardegna | 4,835 | 6,835 | - | - | - |
| Mezzogiorno | 70,671 | 30,961 | 41,710 | 31,928 | 9,782 |

Fonte: elaborazione UVAL su dati Istat (anno di riferimento

³⁰ Tale impostazione è finalizzata a stimare il fabbisogno finanziario rispetto ad un valore di riferimento, e non intende certo penalizzare o inibire l'azione ulteriore delle regioni più virtuose che hanno già raggiunto o che, sulla base di azioni già in corso o programmate, raggiungeranno il target del 12%.

³¹ Nei servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i servizi integrativi per la prima infanzia. Sono considerati i contributi per il servizio di "Tagesmutter" o "mamme di giorno" nel caso in cui esso sia organizzato dal Comune.

2010)

Le ultime tre colonne definiscono i valori-obiettivo di riferimento per il Piano di Azione che, divisi per posti-utente da realizzare in asili nido e nei SII, individuano in circa 40 mila gli ulteriori bambini (0-2 anni) da prendere in carico per raggiungere il target nelle regioni CONV (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Sulla base dei valori-obiettivo, la Tavola 2 stima il fabbisogno finanziario complessivo per gli investimenti in conto capitale necessari a costruire/ampliare strutture per asili nido e per servizi innovativi e integrativi fino alla creazione dei posti necessari (rappresentati nella Tavola 1) a raggiungere il target del 12% di presa in carico. La misurazione è realizzata sulla base di parametri, ipotesi, e fonti specificate in fondo alla presente nota. La natura sperimentale, eterogenea e più “leggera” dei SII fa sì che una quota di spesa in questo caso sia comunque destinata all’avvio ed alla gestione dei servizi e non sia sempre distinguibile dai costi in conto capitale. Considerata come sostegno allo start-up di tali attività, è comunque ragionevole considerare tale tipologia come un costo di investimento.

Tavola 2. Stima del fabbisogno finanziario per investimenti in conto capitale per nidi e SII per il raggiungimento del target del 12% nell’area Mezzogiorno

| Regioni | Fabbisogno ASILI | Fabbisogno SII | Totale |
|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| CONV | 490.110.976,00 | 73.015.872,00 | 563.126.848,00 |
| Calabria | 62.814.208,00 | 9.983.776,00 | 72.797.984,00 |
| Campania | 221.905.408,00 | 22.078.176,00 | 243.983.584,00 |
| Puglia | 102.059.264,00 | 15.749.408,00 | 117.808.672,00 |
| Sicilia | 103.332.096,00 | 25.204.512,00 | 128.536.608,00 |
| Altre regioni | 20.734.848,00 | 5.241.856,00 | 25.976.704,00 |
| Abruzzo | 9.893.632,00 | 1.724.704,00 | 11.618.336,00 |
| Basilicata | 4.738.944,00 | 2.734.368,00 | 7.473.312,00 |
| Molise | 6.102.272,00 | 782.784,00 | 6.885.056,00 |
| Sardegna | - | - | - |
| Mezzogiorno | 510.845.824,00 | 78.257.728,00 | 589.103.552,00 |

Nota: la Regione Sardegna non è considerata nella stima in quanto risulta avere già superato il target del 12% di presa in carico nel 2010.

Fonte: elaborazione UVAL su dati Istat (anno di riferimento 2010)

Il fabbisogno finanziario “strutturale” per investimenti in conto capitale – calcolato moltiplicando il numero di bambini da prendere in carico per il costo standard unitario per posto- bambino utente – è evidentemente concentrato nelle regioni CONV.

Il Piano d’Azione Coesione intende assumere anche l’opzione strategica di sostenere anche i costi di gestione dei servizi per l’infanzia attraverso strumenti orientati alla domanda (voucher e buoni servizio) o trasferimenti condizionati ai Comuni. Quest’orientamento è motivato, da un lato, dalla difficile situazione economica delle famiglie e, dall’altro, dal progressivo esaurirsi dei fondi nazionali residui (in particolare, gli stanziamenti del Piano Nidi che potevano essere utilizzati anche per il sostegno alla gestione), e dalle crescenti ristrettezze della finanza comunale. La carenza di risorse per la gestione appare, inoltre, fattore inibitorio anche alla realizzazione di investimenti e a una più puntuale programmazione del servizio. Come dato di contesto, segnaliamo che il costo di gestione per i 19 mila bambini presi in carico nell’area CONV nel 2010 era di circa 110 milioni di euro al lordo della rette pagate delle famiglie-utenti.

La Tavola 3 misura il fabbisogno finanziario –al netto delle rette degli utenti³²– per la copertura dei costi di gestione degli asili nido per l’intera quota incrementale di posti necessari sino al raggiungimento target nello “scenario 12%”.

Tavola 3. Stima dell’aumento di fabbisogno annuale per costi di gestione al raggiungimento del target 12%

| Regioni | Fabbisogno gestione nuovi posti NIDI | Fabbisogno gestione nuovi posti SII | Incremento fabbisogno gestione TOT |
|----------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| CONV | 164.187.176,96 | 10.952.380,80 | 175.139.557,76 |
| Calabria | 21.042.759,68 | 1.497.566,40 | 22.540.326,08 |
| Campania | 74.338.311,68 | 3.311.726,40 | 77.650.038,08 |
| Puglia | 34.189.853,44 | 2.362.411,20 | 36.552.264,64 |
| Sicilia | 34.616.252,16 | 3.780.676,80 | 38.396.928,96 |
| Altre regioni | 6.946.174,08 | 786.278,40 | 7.732.452,48 |
| Abruzzo | 3.314.366,72 | 258.705,60 | 3.573.072,32 |
| Basilicata | 1.587.546,24 | 410.155,20 | 1.997.701,44 |
| Molise | 2.044.261,12 | 117.417,60 | 2.161.678,72 |
| Sardegna | - | - | - |
| Mezzogiorno | 171.133.351,0 | 11.738.659,2 | 182.872.010,2 |

Fonte: elaborazione UVAL su dati Istat (2010) e Dip. Famiglia–Istituto degli Innocenti (2011)

In sintesi, il fabbisogno complessivo stimato per raggiungere lo “scenario 12%” prevede:

³² Qui misurato nel 20% dei costi complessivi. Vedi anche Appendice per maggiori informazioni.

- investimenti in conto capitale per circa € 589 milioni (di cui 563 in CONV) per la costruzione e l'ampliamento delle strutture per asili e servizi integrativi.
- incremento nei costi di gestione per €182 milioni annuali (di cui 175 in CONV) per coprire, al netto delle rette degli utenti, la nuova spesa corrente generata dall'aumento dei bambini presi in carico in asili e SII.

Le dotazioni finanziarie mobilitate dal Piano d'Azione Coesione, pari a 400 milioni di euro destinati in questa prima fase alle Regioni CONV, consentono di coprire una quota rilevante del fabbisogno così identificato, come evidenziato nella Tavola 4.

Tavola 4. Ipotesi di riparto delle dotazioni finanziarie INFANZIA

| Regioni | Chiave di riparto QSN/FS-Regioni CONV | Riparto dotazione PdA | Copertura del fabbisogno (investimenti in c.c. + 1 annualità in conto gestione) |
|-------------|---------------------------------------|-----------------------|---|
| Calabria | 14.29% | 57,160,000.00 | 59.95% |
| Campania | 29.57% | 118,280,000.00 | 36.77% |
| Puglia | 24.14% | 96,560,000.00 | 62.55% |
| Sicilia | 32.00% | 128,000,000.00 | 76.68% |
| CONV | 100.00% | 400,000,000.00 | 54.18% |

Fonte: elaborazione UVAL

Assumendo che il Piano sostenga un'annualità dei costi di gestione aggiuntivi indotti dal raggiungimento del target 12%, e il resto degli investimenti siano dedicati all'aumento strutturale dell'offerta, secondo i parametri assunti in questa simulazione, le risorse del PdA coprirebbero il 54% del fabbisogno complessivo nell'area CONV.

Una parte rilevante del fabbisogno residuo per il raggiungimento del target nel 2015 dovrebbe essere attualmente coperto – anche se in misura diversa nelle quattro Regioni – da interventi in corso o specifici impegni di spesa già assunti comunque dotati di copertura finanziaria, e dai posti che da questi saranno creati nel 2012-2013. L'istruttoria in corso, finalizzata all'articolazione dettagliata delle azioni e investimenti del Piano nelle diverse regioni, approfondirà la quota di fabbisogno coperta da questi interventi (in particolare, finanziati dal Piano Nidi e dai Fondi Strutturali) mettendo in evidenza, laddove opportuno, eventuali differenze nell'impegno delle amministrazioni nel settore e nella capacità di attuazione, e l'eventuale esistenza di risorse residue da orientare ad un'ulteriore copertura del fabbisogno. La stessa istruttoria misurerà il fabbisogno netto residuo, individuando le soluzioni finanziarie per colmarlo e così raggiungere (e in alcune regioni superare) un livello di presa in carico

del 12%, garantendone la funzionalità e sostenibilità.

II. SERVIZI PER GLI ANZIANI

Il Piano d'Azione si rivolgerà prevalentemente ad obiettivi riferiti alla componente sociale della spesa (e ovviamente alla sua integrazione con la componente sanitaria) che recenti approfondimenti confermano come area prioritaria di intervento, ed è dunque su questa componente che si concentra la distribuzione delle risorse del Piano.

Le dotazioni finanziarie mobilitate dal Piano d'Azione per le regioni CONV, pari a 340 milioni di euro sono distribuite secondo la chiave di Riparto dei Fondi strutturali (Tavola 5).

Tavola 5. Ipotesi di riparto delle dotazioni finanziarie ANZIANI

| Regioni | Quote riparto QSN per risorse comunitarie - Regioni CONV | Riparto dotazioni finanziarie PdAC con chiave QSN |
|---------------|--|---|
| Calabria | 14,29% | 46.585.400 |
| Campania | 29,57% | 96.398.200 |
| Puglia | 24,14% | 78.696.400 |
| Sicilia | 32,00% | 104.320.000 |
| CONV | 100,00% | 326.000.000 |
| non ripartiti | | |
| CONV | | 4.000.000 |
| totale | | 330.000.000 |

Fonte: elaborazione UVAL

Parametri, ipotesi e fonti utilizzate per le stime del fabbisogno INFANZIA.

Per la stima del fabbisogno finanziario necessario al raggiungimento del target del 12% di utenti 0-2 anni presi in carico dai servizi per la prima infanzia sono state effettuate le seguenti assunzioni:

1. Presa in carico attuale: rilevazione Istat – Convenzione Obiettivi di Servizio, anno 2010; dati disaggregati per asili nido e servizi integrativi e innovativi.
2. Target bambini presi in carico: pari al 12% del valore degli utenti potenziali (bambini 0-2 anni), anno 2010 (fonte Istat).
3. Quota da colmare: differenza tra Target bambini presi in carico e Presa in carico attuale; esprime la base di riferimento per la stima del fabbisogno.
4. Quota da colmare con asili nido comunali e Quota da colmare con servizi integrativi e innovativi: valori calcolati a partire dalla Quota da colmare; il riparto tra le due tipologie di servizio considera l'ipotesi che per ciascuna regione, ferma restando l'attuale consistenza dei posti disponibili nei due ambiti, le nuove realizzazioni conducano ad un riequilibrio tale per cui il 20% del Target bambini presi in carico sia servito da SII.
5. Costo Standard Unitario per investimenti in Asili nido: valore stimato in una media 15.790 euro per la realizzazione di un posto in asilo nido, arrotondato a 16.000 euro nella simulazione; dato desunto da analisi documentale della programmazione ordinaria e aggiuntiva delle regioni per il settore.
6. Costo Standard Unitario per investimenti in Servizi innovativi e integrativi: valore stimato in una media 8.000 euro per la realizzazione di un posto in SII e l'attivazione del relativo servizio; dato desunto da analisi documentale con riferimento alla programmazione ordinaria e aggiuntiva delle regioni per il settore.
7. Fabbisogno per investimenti: valore stimato come prodotto del Costo Standard Unitario e della Quota da colmare corrispondenti a ciascuna tipologia di servizio (Asili nido e SII).
8. Costo Standard Unitario di gestione per Asili nido: valore stimato in 6.700 euro annuali per utente (al lordo della compartecipazione delle famiglie); dato desunto da analisi ad hoc realizzate nell'ambito del Monitoraggio sui servizi socio-educativi per la prima infanzia (PdCM - Dip. Famiglia). Il valore trova riscontro nei dati Istat provenienti dall'indagine "Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati" e nella letteratura di settore.
9. Compartecipazione degli utenti alle spese di gestione per Asili nido: valore assunto pari al 20% del costo complessivo; tale soglia è considerata un livello

di compartecipazione ottimale nella letteratura di settore (es. Istituto degli Innocenti).

10. Costo Standard Unitario di gestione per Servizi innovativi e integrativi: valore stimato in 1.500 euro annuali per utente; valore desunto da dati Istat “Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati”, anno 2008; il valore probabilmente sottostima il cofinanziamento degli utenti.

11. Fabbisogno per la gestione della nuova presa in carico: valore stimato come prodotto del Costo Standard Unitario, al netto della compartecipazione degli utenti, e della Quota da colmare corrispondenti a ciascuna tipologia di servizio (Asili nido e SII).

Fabbisogno per la gestione del livello attuale di presa in carico: valore stimato come prodotto del Costo Standard Unitario, al netto della compartecipazione degli utenti, e della Presa in carico attuale corrispondenti a ciascuna tipologia di servizio (Asili nido e SII).