

ITALIA: SUPPORTO ALL'ATTUAZIONE DELLA MISURA DI REDDITO MINIMO GARANTITO

Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni



Liberatoria

Questa scheda tecnica è un prodotto della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo/Banca Mondiale. I risultati, le interpretazioni e le conclusioni espressi in questa scheda tecnica sono interamente attribuibili agli autori e non riflettono necessariamente le opinioni della Banca Mondiale, del suo Consiglio d'amministrazione o dei governi che rappresenta. La Banca Mondiale non garantisce la veridicità delle informazioni contenute in questo rapporto.

Questa scheda tecnica non riflette necessariamente la posizione dell'Unione Europea o del Governo Italiano.

Obiettivo

Questa scheda tecnica è stata redatta ai sensi dell'Accordo di Partenariato per Servizi di Consulenza (*Partnership Agreement for Advisory Services - PAAS*) tra la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e il Ministero italiano del Lavoro e delle Politiche Sociali, per l'assistenza all'attuazione del Reddito di Inclusione (REI) e del Patto per l'Inclusione Sociale del Reddito di Cittadinanza (PaIS-RdC) in Italia. La Banca Mondiale non ha partecipato al processo di disegno della misura, bensì l'assistenza tecnica si focalizza esclusivamente sull'attuazione. Il PAAS è stato firmato il 22 febbraio 2018 ed è stato emendato il 15 luglio 2019 e il 16 aprile 2021. La scheda tecnica forma parte delle attività incluse nel componente di progetto "I.4 - Supporto alle Comunità di Pratica".

Ringraziamenti

La scheda tecnica è stata redatta sotto la supervisione di Cem Mete, con la guida di Goran Tinjic. La preparazione della scheda tecnica è stata coordinata da Alessandra Marini e contiene i contributi di Piero D'Argento, Laura Figazzolo, Giovanni Santarelli, Maurilio Segalini, Paolo Tomasin ed Ettore Uccellini e la collaborazione di Andrea Bilotti, Carlos Chiatti, Giovanni Conigliaro, Cecilia Guidetti, Mario Gatto, Luca Milanetto, Cristiana Morbelli, Elisabetta Sciotto ai fini della rilevazione dei modelli associativi per la gestione associata dei servizi.

Documento preliminare alle

**LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI OMOGENEI
DEGLI AMBITI TERRITORIALI SOCIALI PER L'ATTUAZIONE DEI LIVELLI
ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI**

Contenuti

Liberatoria	2
Obiettivo	2
Ringraziamenti	2
Capitolo 1. Introduzione	4
1.1 Presentazione del documento	4
1.2 I LEPS nella legge di bilancio 234/2021	5
Capitolo 2. Profili e forme giuridiche per la gestione associata di funzioni e servizi sociali	10
2.1 Il ruolo dei Comuni e dell'Ambito Territoriale Sociale	10
2.2 Le forme associative e gli enti strumentali	11
▪ La convenzione – articolo 30 del D. Lgs. 267/2000	11
▪ L'unione di Comuni – articolo 32 del D. Lgs. 267/2000	11
▪ La comunità montana – articoli 27 e 28 del D. Lgs. 267/2000	12
▪ Il consorzio – articolo 31 del D. Lgs. 267/2000	12
▪ L'istituzione - articolo 114 del D. Lgs. 267/2000	13
▪ L'azienda speciale (art. 114 del D. Lgs. 267/2000) e l'azienda speciale consortile – (artt. 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000)	13
▪ Le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) – D. Lgs. 207/2001	14
Capitolo 3. Modelli organizzativi per la gestione associata dei servizi	15
3.1. Funzioni di coordinamento e la governance	15
3.2. Funzioni di pianificazione e di programmazione	17
3.3. L'erogazione degli interventi e dei servizi	18
3.4. La gestione del personale nelle forme associative	20
Capitolo 4. Indirizzi e orientamenti in materia di gestione associata dei servizi per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni	23
4.1 Indicazioni di fondo	23
4.2 Azioni di sistema per il rafforzamento e l'armonizzazione degli ATS	24
ALLEGATO 1. ALLEGATO TECNICO – RILEVAZIONE	29
a) Disposizioni normative regionali	30
b) Diffusione delle diverse forme di gestione associata e dei soggetti attuatori	38
c) Elementi per l'analisi dei modelli organizzativi	44
ALLEGATO 2. IL RAPPORTO DI LAVORO DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI	46

Capitolo 1. Introduzione

1.1 Presentazione del documento

Il documento presenta i riferimenti normativi relativi alla dimensione organizzativa necessaria per programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS (1.2) e presenta una sezione illustrativa (Cap. 2) relativa alle forme giuridiche di gestione associata di funzioni e servizi sociali presenti in Italia, con particolare riferimento all'esperienza maturata dagli enti locali nel corso degli ultimi 20 anni (dall'approvazione della legge 328/2000 in poi). Si tratta di una breve ricognizione, che individua le forme di gestione associata prevalenti, distinguendo per gestione associata di funzioni e gestione associata di servizi (enti strumentali). Inoltre, per ciascuna delle forme di gestione indicate, si provvede ad indicare le principali caratteristiche.

La sezione successiva (Cap. 3) presenta alcune considerazioni in ordine ai principali modelli organizzativi adottati nell'ambito delle diverse forme di gestione associata, per gestire le principali funzioni attribuite, dall'art. 6 della Legge 328/2000, agli enti locali in materia di servizi sociali:

- a) coordinamento e governance, con riferimento sia alla funzione tecnica amministrativa (Ufficio di Piano, Ufficio Comune) che a quella istituzionale (Comune capofila, Comitato dei sindaci, Conferenza dei sindaci, Coordinamento istituzionale) provando ad individuare le principali caratteristiche di ciascuna delle soluzioni censite, i punti di forza e le aree di criticità principali; al contempo sono oggetto di rilevazione anche i modelli e le forme di concertazione e cooperazione adottate tra i diversi livelli istituzionali e tra questi ed i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4 della Legge 328/2000;
- b) pianificazione e programmazione, con riferimento particolare ai Piani di zona (art. 19 della legge 328/2000), agli atti di programmazione territoriale a supporto dell'attuazione e della gestione degli interventi finanziati con la quota servizi del fondo povertà e ad altri eventuali atti di programmazione a livello territoriale relativi a specifiche politiche sociali;
- c) erogazione dei servizi, con particolare riferimento alle forme di gestione associata adottate nell'ambito del servizio sociale professionale, individuato come LEPS dalla Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797;
- d) gestione del personale; questo paragrafo presenta i principali modelli organizzativi adottati dagli enti locali e individua le principali competenze richieste al personale assegnato alla gestione associata dei servizi sociali, evidenziando punti di forza e criticità delle diverse soluzioni individuate, anche alla luce della specifica normativa di settore.

L'articolazione delle funzioni richiama le diverse fasi in cui si articola il ciclo della *performance*, come definito dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150: la definizione e l'assegnazione degli obiettivi, il collegamento tra gli obiettivi e le risorse, il monitoraggio costante e l'attivazione di eventuali interventi correttivi, la misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti. Il processo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle

amministrazioni, nonché - in una prospettiva di *accountability* - ai cittadini, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

La parte finale del documento (Cap. 4) fornisce le indicazioni e gli orientamenti finalizzati al raggiungimento dell'obiettivo di garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei LEPS. Si parte dallo scenario normativo di riferimento sul rafforzamento degli ATS, i livelli essenziali delle prestazioni e servizi per poi identificare le azioni di sistema necessarie per poter rafforzare e armonizzare gli ATS in ordine alla programmazione e gestione associata dei servizi a garanzia dei livelli essenziali.

Il primo allegato (tecnico) presenta i risultati dell'elaborazione di dati su: i) presenza di disposizioni normative riguardanti la gestione associata dei servizi sociali nelle leggi regionali; ii) diffusione delle diverse forme di gestione associata; e iii) alcuni elementi utili all'analisi dei diversi modelli organizzativi adottati a livello di ATS. Il secondo allegato include dettagli sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali.

1.2 I LEPS nella legge di bilancio 234/2021

Con l'approvazione della legge di bilancio 2022 (**legge 30 dicembre 2021, n. 234, commi 159-171**) il Parlamento ha provveduto a definire il *contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)* e *ad individuare gli ambiti territoriali sociali (ATS) quale dimensione territoriale e organizzativa necessaria* in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS, nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, concorrendo al contempo alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Più in particolare il comma 159 della legge 234/2021 chiarisce che i LEPS sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità. I rinvii normativi all'interno del comma definiscono i LEPS e la platea a cui sono indirizzati. La disposizione richiama l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, che attribuisce allo Stato l'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale. La potestà regolamentare spetta quindi allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Il carattere di universalità dei LEPS e dunque la loro uniforme diffusione sul territorio nazionale, viene agganciata ai principi e ai criteri indicati negli articoli 1 e 2 della **legge quadro n. 328 del 2000** per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Inoltre, la legge n. 328/2000, all'articolo 2, sottolinea il carattere di universalità dei LEPS, chiarendo che hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno.

L'art. 118 della Costituzione, al comma 1, sancisce che 'le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base del *principio di sussidiarietà*, differenziazione ed adeguatezza'. L'art. 7 della **legge n. 131/2003** fornisce *le linee guida per dare attuazione all'art. 118 Cost.*, disponendo, al comma 1, che lo Stato e le Regioni, sulla base delle loro rispettive competenze, conferiscono le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge. La legge prevede che i Comuni siano tendenzialmente destinatari di tutte le attribuzioni con una competenza generale residuale dal momento che per espressa previsione normativa, alle Province, alle Città Metropolitane, alle Regioni ed allo Stato possono essere conferite soltanto quelle funzioni 'di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia, dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale'. L'attuazione dell'art. 118 Cost. distingue le funzioni proprie dei Comuni e le funzioni conferite. Le funzioni fondamentali sono sia quelle a carattere istituzionale essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, sia quelle a carattere materiale. In aggiunta alle funzioni fondamentali, sia lo Stato che le Regioni possono eventualmente conferire ai Comuni proprie funzioni.

Tra le funzioni fondamentali dei Comuni individuate dal **D.L. 78/2010**, art. 14, c. 27 è individuata quella di *Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini*. L'amministrazione titolare può scegliere di svolgere la funzione fondamentale in forma singola o in forma associata con altre amministrazioni. In questo secondo caso è comunque indispensabile assicurare i passaggi ritenuti necessari per lo svolgimento della funzione attraverso degli organismi preposti, mentre i contenuti condivisi dalle amministrazioni associate possono essere realizzati secondo le caratteristiche peculiari dello strumento associativo attivato. È in questo meccanismo che si rende effettiva la titolarità della funzione, che resta comunque dell'amministrazione a cui è riferita, mentre il suo esercizio viene svolto in forma associata.

Il **comma 160** chiarisce che gli ATS rappresentano la *dimensione organizzativa necessaria* nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. L'ambito territoriale, pertanto, rappresenta la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi, dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. L'ambito è individuato dalle Regioni, ai sensi della legge quadro n. 328 del 2000. In particolare, in base all'articolo 8, comma 3 lettera a), tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, spetta alle Regioni la determinazione degli ambiti territoriali e delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie. Le Regioni esercitano, quindi, la funzione di programmazione, coordinamento ed indirizzo degli interventi sociali, garantendone l'adeguamento alle esigenze delle comunità locali, nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la collaborazione delle Regioni, provvede al censimento e alla registrazione degli ambiti territoriali, pubblicandone l'elenco sul proprio sito¹. Le risorse finanziarie derivanti dai fondi sociali nazionali vengono destinate agli ambiti, direttamente o per il tramite delle Regioni, ed anche i fondi europei vengono allocati su progetti

¹ <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sistema-informativo-servizi-sociali/Pagine/Ambiti-Territoriali-del-SIUSS.aspx>

che hanno quasi sempre l'ambito come riferimento, direttamente o per il tramite delle Regioni e Province Autonome.

Uno degli elementi determinanti per l'efficace sviluppo delle funzioni amministrative attribuite agli ATS è l'integrazione delle politiche e dei servizi a livello territoriale. A tal riguardo **l'art. 23 del D. Lgs. n. 147 del 2017** impegna Regioni e Province Autonome a promuovere l'utilizzo di *accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti* per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute. Gli enti sono chiamati ad adottare ambiti territoriali di programmazione omogenei per comparto sociale, sanitario e politiche per il lavoro, prevedendo che gli stessi ambiti siano coincidenti, per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi, con le specifiche delimitazioni territoriali già presenti per i distretti sanitari e per i centri per l'impiego. Inoltre, regioni e province autonome sono invitate ad individuare specifiche iniziative tese a rafforzare la gestione associata degli interventi a livello di ambito territoriale. A tal fine è previsto l'utilizzo di meccanismi premiali nei confronti degli ambiti territoriali che adottino o intendano adottare forme di gestione associata dei servizi sociali dirette a rafforzarne l'efficacia e l'efficienza.

Il **comma 161** prevede che l'attuazione degli interventi e l'adozione degli atti di programmazione integrata siano definite da specifiche *linee guida*, adottate mediante apposita intesa in sede di Conferenza Unificata, su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze. L'obiettivo delle linee guida è quello di garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei LEPS. Si rende pertanto necessario avviare un percorso di lavoro partecipato e condiviso che consenta, in un arco di tempo ragionevolmente breve, di accompagnare le scelte organizzative dei territori, fornendo orientamenti, indicazioni e idonei strumenti operativi utili all'individuazione dei modelli organizzativi più funzionali all'attuazione dei LEPS.

È lo stesso "**Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023**", approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale il 28 luglio 2021 e allegato al D.I. del 30 dicembre 2021, registrato dalla Corte dei Conti il 24 gennaio 2022, che definisce - al punto 1.6 - la programmazione sociale regionale come " (...) elemento fondamentale dove i LEPS e gli orientamenti e le priorità condivise nel Piano sociale nazionale vengono integrati con quelli di competenza regionale e delle province autonome. La condivisione di schemi uniformi di programmazione e rendicontazione permette l'indispensabile monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale e degli obiettivi condivisi." Nello stesso paragrafo, più avanti, "gli Ambiti Territoriali sociali sono la dimensione territoriale individuata dalla L. 328/2000 quale ottimale per l'espletamento dei servizi sociali." e che - in tal senso - è necessario "accentuare ulteriormente la gestione associata dei servizi sociali a livello di Ambito laddove ancora troppo spesso emergono casi di gestione eccessivamente frammentata che favoriscono una organizzazione disomogenea anche all'interno dello stesso territorio dei diversi servizi sociali".

Di seguito una tabella riassuntiva dell'articolazione dei LEPS nella normativa:

LEPS	Norma di riferimento	Atto di programmazione di riferimento	Fonti di finanziamento
Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)	Dpcm 5 dicembre 2013, n. 159		
Servizio sociale professionale	Legge di bilancio 178/2020, art. 1, commi 797 -802	Piano nazionale interventi e servizi sociali	Fondo povertà

Reddito di cittadinanza	D.L 4/2019	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo per il Reddito di cittadinanza
Pronto intervento sociale	Legge 234/2021, art. 1, comma 170	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, FNPS, PON inclusione, Reacteu
Valutazione multidimensionale e progetto personalizzato	D. Lgs. 147/2017 artt. 5 e 6	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, FNPS, PON inclusione; Piano operativo complementare
Servizi per l'accesso, la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato	D. Lgs. 147/2017 art. 7	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, PON inclusione
Supervisione del personale dei servizi sociali	Legge 234/2021, comma 170	Piano nazionale interventi e servizi sociali	PNRR, FNPS
Servizi sociali per le dimissioni protette	Legge 234/2021, comma 170	Piano sociale nazionale e Piano per le non autosufficienze	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione dell'allontanamento familiare	Legge 234/2021, comma 170	Piano nazionale interventi e servizi sociali	PNRR, Fondo povertà
Presa in carico sociale/lavorativa (patto per l'inclusione sociale e lavorativa)	D.L. 28 gennaio 2019, n. 4. Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensione - Art. 4, c. 14	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, PON Inclusione
Servizi per la residenza fittizia	La definizione di livello essenziale è riportata nelle schede allegate al piano lotta alla povertà che cita come norma di riferimento la Legge n. 1228/1954 art. 2 e il Dpr 223/1989	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà; PON REACT EU
Offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e province autonome	D.Lgs. 147/2017 art. 23 comma 54	Piano sociale nazionale punto 1.6 "la governance di sistema e il ruolo degli Ambiti	FNPS
Incremento Sad	Legge 234/2021, comma 162 lett. a)	Piano nazionale interventi e servizi sociali	FNA
Servizi di sollievo alle famiglie	Legge 234/2021, comma 162 lett. b)	Piano nazionale interventi e servizi sociali	FNA
Servizi di sostegno	Legge 234/2021, comma 162 lett. c)	Citato nel Piano nazionale interventi e servizi sociali come "servizi per la non autosufficienza"	FNA
Pua integrati e Uvm:	Legge 234/2021,	Citato nel Piano	FNA

incremento operatori sociali	comma 163 (potenziamento risorse professionali)	nazionale interventi e servizi sociali come "servizi per la non autosufficienza"	
------------------------------	--	--	--

È opportuno ribadire che, relativamente allo specifico degli interventi in materia di lotta alla povertà, il D.lgs. 147/2017I definisce come livelli essenziali delle prestazioni non solo la misura di sostegno al reddito, ma anche la valutazione multidimensionale (art. 5), il progetto personalizzato (art. 6), di competenza territoriale, disponendo poi agli artt. 7, 14, 15, 21, 23 e 24 le conseguenti previsioni organizzative per assicurarne l'attuazione. L'art. 23 infine definisce LEPS anche i processi organizzativi e gli strumenti operativi, laddove al comma 4 indica che "l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e dalle Province autonome (...) costituisce Livello Essenziale delle Prestazioni".

L'art. 89, comma 2-bis del c.d. "decreto rilancio" (**D.L. 34/2020, convertito nella legge 77/2020**), inoltre, ha considerato i servizi di cui all'art. 22 della l. 328/2000 328 alla stregua di "servizi pubblici essenziali" in quanto volti a garantire il godimento di diritti costituzionalmente tutelati, disponendo, conseguentemente, che le Regioni e le Province autonome si organizzino per assicurarli anche in fase di emergenza.

La **legge 178/2020** "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023" (Art. 1, comma 797 e seguenti) ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. In quest'ottica, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, la normativa ha previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli ATS in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.

Capitolo 2. Profili e forme giuridiche per la gestione associata di funzioni e servizi sociali

2.1 Il ruolo dei Comuni e dell'Ambito Territoriale Sociale

L'articolo 19 della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" prevede che i Comuni associati, negli Ambiti territoriali, a tutela dei diritti della popolazione, provvedono a definire il Piano di Zona, adottato attraverso l'accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. 267/2000. L'Ambito Territoriale Sociale rappresenta, pertanto, la sede principale della programmazione locale, della progettazione, concertazione e coordinamento degli interventi e dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. I Comuni di dimensioni medie e/o grandi, come individuati dalle singole Regioni, provvedono a definire il Piano di zona su scala comunale, realizzando così un Ambito territoriale monocomunale.

L'articolo 6 della citata legge 328/2000 evidenzia il ruolo dei Comuni quali titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale, funzioni esercitate dai Comuni tramite l'adozione sul piano territoriale degli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 142/1990, ora decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In tale contesto, sono elencate, dallo stesso articolo 6, le attività in capo ai Comuni da svolgere nei Piani di Zona, tra le quali:

- a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione;
- b) autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti del Terzo Settore.

Inizialmente, i Comuni hanno considerato l'accordo di programma come la modalità di esercizio delle funzioni previste nel Piano di Zona. La necessità di una gestione più strutturata degli interventi e dei servizi, anche a fronte del trasferimento di alcune funzioni dalle Regioni e dalla Province ai Comuni, e di una risposta alle istanze dei cittadini improntata a criteri di efficacia e di efficienza, ha comportato la scelta di altre forme gestionali, previste dal citato D. Lgs. 267/2000, ferme restando in capo ai Comuni le funzioni di programmazione, progettazione, concertazione e coordinamento del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Il D. Lgs. 267/2000 prevede il ricorso a più forme associative, ma con specificità differenti. Assume particolare rilievo, tra queste, la natura delle forme associative, ovvero se titolare anche delle funzioni proprie dei Comuni da questi trasferite oppure se ente strumentale del Comune che mantiene la titolarità delle funzioni.

In generale è possibile individuare nelle forme associative due 'momenti' distinti ma completamente connessi e integrati tra loro: un 'momento di governo congiunto' (o di *governance*), e un 'momento realizzativo'. Il primo momento di governo congiunto (o di *governance*) riguarda lo svolgimento associato dei tre passaggi che restano necessariamente in carico all'ente titolare: la definizione degli obiettivi programmati; l'allocazione delle risorse ritenute necessarie per il raggiungimento degli obiettivi; le linee che regolamentano l'attuazione dei contenuti in cui si concretizza la funzione fondamentale. Nelle forme associate questi tre passaggi devono essere svolti nel rapporto tra gli organismi associativi e i singoli consigli comunali, ad eccezione dell'Ente Unione che ha un proprio consiglio. Il secondo momento realizzativo riguarda l'attuazione degli obiettivi condivisi dall'organismo di governo congiunto, secondo la programmazione e la regolazione definita. In relazione alle scelte e alle disposizioni

dell'organismo di governo congiunto, il soggetto individuato per la realizzazione pone in essere le azioni organizzative, amministrative, contabili e operative necessarie e adeguate, perseguendo gli indispensabili obiettivi di efficienza ed efficacia.

In ogni caso, deve essere mantenuto in capo ai Comuni un potere di indirizzo politico e di controllo diretto ed importante.

2.2 Le forme associative e gli enti strumentali²

Il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 considera sei, tra forme associative ed enti strumentali: **la convenzione, l'unione di Comuni, la comunità montana, il consorzio, l'istituzione, l'azienda speciale**. Il decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 in materia di riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, considera **l'azienda pubblica di servizi alla persona**.

▪ **La convenzione – articolo 30 del D. Lgs. 267/2000**

È un accordo organizzativo sottoscritto dai Comuni al fine di svolgere in maniera coordinata determinate funzioni e servizi. Nell'accordo è definito un Comune capofila, normalmente individuato nel Comune più strutturato, che coincide con il Comune capofila dell'accordo di programma per l'attuazione del Piano di Zona. La convenzione si pone l'obiettivo della semplificazione dei livelli istituzionali che operano sul territorio; persegue l'efficienza e l'economicità; si prefigge di erogare servizi adeguati e di qualità ai cittadini dei Comuni aderenti nonché di promuovere una governance del territorio più appropriata.

Nella convenzione sono definiti i partecipanti, i tempi di durata (almeno di valenza triennale), le modalità di raccordo, i rapporti finanziari, gli obblighi e le garanzie reciproche. Le convenzioni non generano la necessità di una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica.

Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

▪ **L'unione di Comuni – articolo 32 del D. Lgs. 267/2000**

L'unione di Comuni è un ente locale costituito da più Comuni, di norma confinanti tra di loro. Obiettivo primario dell'Unione è l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, tra le quali **la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini**.

Caratteristica principale dell'unione è la gestione congiunta delle funzioni e dei servizi. Ogni Comune può fare parte di una sola unione. L'Unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. All'Unione sono conferite dai Comuni partecipanti le

² La rassegna delle forme giuridiche di gestione associata di funzioni e servizi qui illustrata non considera quelle previste dalle leggi delle Regioni a statuto speciale.

risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. L'Unione di Comuni può aderire ad un Ente strumentale, quale, ad esempio, una azienda speciale consortile.

La tipologia dell'unione dei Comuni è particolarmente diffusa al Centro-Nord, Sardegna e Sicilia, con il coinvolgimento di Comuni medio-piccoli da un punto di vista demografico. Per la sua stessa configurazione, specie in relazione alla tipologia dei Comuni aderenti, l'unione di Comuni non risulta essere sempre coincidente con l'Ambito Territoriale per l'attuazione dei Piani di Zona.

▪ **La comunità montana – articoli 27 e 28 del D. Lgs. 267/2000**

Le comunità montane sono unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

È di competenza delle comunità montane l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi conferiti dalla Regione. La comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composto da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti. Alla comunità montana sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Pur costituendo una delle forme previste per l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni, la comunità montana, a seguito della evoluzione normativa nazionale e regionale, si sta trasformando in una forma dell'unione di Comuni.

Nella maggior parte delle Regioni, le comunità montane sono state soppresse (es. Abruzzo, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Umbria).

▪ **Il consorzio – articolo 31 del D. Lgs. 267/2000**

Il consorzio socioassistenziale è un ente pubblico che si qualifica quale soggetto strumentale degli Enti locali per la gestione associata di uno o più servizi. L'articolo 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2010) dispone l'obbligo di soppressione dei consorzi di funzioni. Il comma 456 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, introduce una deroga a quanto previsto dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, relativa ai consorzi di cui all'articolo 31 del T.U. n.267/2000: possono essere costituiti consorzi tra gli enti locali al fine della gestione associata dei servizi sociali assicurando comunque risparmi di spesa. Pur restando vigente la soppressione indicata dalla legge 191/2009, di fatto il comma 456 supera la distinzione tra consorzio di funzioni e consorzio di servizi³. Tali incertezze in ordine ad una possibile distinzione fra le due tipologie di consorzio appaiono superate dal comma 456 in esame che implicitamente non distingue fra le due fattispecie, operando una deroga alla citata disposizione della legge finanziaria per il 2010 (sulla soppressione dei consorzi di funzione) per consentire la "gestione associata dei servizi sociali".

Obiettivo del consorzio è la gestione associata di uno o più servizi, al fine di renderne uniforme l'attuazione e la fruizione. Le modalità di funzionamento, la gestione finanziaria e lo status del personale sono quelli tipici dei Comuni. Rimangono in capo ai Comuni aderenti le funzioni di

³ Sul tema è intervenuta anche la Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo della Campania, parere n.10 del 2016 - che, nel caso di specie, non ha ritenuto possibile distinguere fra le due fattispecie.

programmazione locale, di progettazione, concertazione e coordinamento degli interventi e dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale.

La partecipazione al consorzio può essere aperta ad altri Enti pubblici. I Comuni consorziati stipulano una convenzione e approvano uno statuto. Il Consorzio è un Ente dotato di personalità giuridica e di agilità operativa. Tra gli stessi Enti Locali non può essere costituito più di un consorzio. I rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30 del D. Lgs. 267/2000, unitamente allo statuto del consorzio.

La convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

- **L'istituzione - articolo 114 del D. Lgs. 267/2000**

L'istituzione è un organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali ed è dotato di autonomia gestionale, ma non ha autonomia giuridica e imprenditoriale. Non è possibile la partecipazione di altri Comuni oltre al Comune che l'ha istituita. Le modalità di funzionamento, la gestione finanziaria e lo status del personale sono quelli tipici del Comune che l'ha istituita e sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipende.

Organi dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale. L'istituzione conforma la sua attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti, e l'obbligo del pareggio finanziario. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti della istituzione.

- **L'azienda speciale (art. 114 del D. Lgs. 267/2000) e l'azienda speciale consortile - (artt. 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000)**

L'azienda speciale, che può avere natura consortile, è un organismo strumentale degli Enti locali che l'hanno costituita. L'azienda ha natura pubblica, autonomia giuridica e imprenditoriale. È dotata di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto. Lo statuto è approvato dai Consigli comunali degli Enti aderenti.

Obiettivo dell'azienda, nel contesto dei servizi sociali, è la gestione associata di uno o più servizi, al fine di renderne uniforme l'attuazione e la fruizione. Rimangono in capo ai Comuni aderenti le funzioni di programmazione locale, di progettazione, concertazione e coordinamento degli interventi e dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. La partecipazione all'azienda può essere aperta ad altri Enti pubblici.

L'organismo ha l'obbligo del pareggio di bilancio, e l'ordinamento ed il funzionamento, dello stesso, sono disciplinati dal proprio statuto e da propri regolamenti. Gli Enti locali conferiscono il capitale di dotazione, determinano le finalità e gli indirizzi, approvano gli atti fondamentali, esercitano la vigilanza, verificano i risultati della gestione e provvedono alla copertura degli eventuali costi sociali. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il

direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'azienda.

- **Le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) – D. Lgs. 207/2001**

Le ASP nascono dalla trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipub) allo scopo di fornire un assetto più strutturato e funzionale alla componente pubblica del sistema di produzione ed erogazione dei servizi per le persone in ogni fascia d'età. Sono aziende di diritto pubblico, dotate di personalità giuridica, di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria e non hanno fini di lucro.

Si caratterizzano come aziende dei Comuni, singoli o associati in un ambito territoriale definito, distrettuale o sub-distrettuale, nell'ambito di un sistema regolamentato e coordinato a livello regionale per garantire omogeneità di accesso e di qualità dei servizi a tutti i cittadini.

La Regione esercita, inoltre, funzioni di monitoraggio e di controllo generale sui risultati di gestione del sistema delle Aziende. Queste ultime, a tal fine, trasmettono annualmente alla Regione ed ai Comuni, singoli o associati, una relazione sull'andamento della gestione economica e finanziaria e sui risultati conseguiti, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione regionale e locale.

Capitolo 3. Modelli organizzativi per la gestione associata dei servizi

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è stata introdotta nel nostro ordinamento con il fine di favorire il superamento delle difficoltà legate alla frammentazione dei Comuni (con particolare riferimento a quelli di minore dimensione demografica) e di promuovere una razionalizzazione della spesa e il conseguimento di una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi. Nell'ambito della realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete alle Regioni (art. 8 legge 328/2000) la determinazione degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete, considerando la possibilità di prevedere forme di incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali.

La ricognizione relativa alle scelte compiute dalle Regioni e dagli ATS in ordine alle forme associative per la gestione associata dei servizi sociali sul territorio presenta un quadro di grande eterogeneità (vedere l'Allegato tecnico 1). Nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge ai diversi livelli di governo, le Regioni e i Comuni hanno ritenuto opportuno adottare forme differenti di associazione e gestione dei servizi, anche con riferimento alle peculiarità del proprio territorio. La stessa eterogeneità si riscontra nelle scelte relative all'adozione di modelli organizzativi correlati alle funzioni amministrative attribuite ai Comuni singoli e/o associati per la gestione dei servizi sociali. Su questo tema il principale riferimento normativo è l'art. 6 della legge quadro 11 novembre 2000, n. 328 che attribuisce, anche con riferimento all'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, proprio ai Comuni la titolarità relativa alle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale. Tali funzioni sono esercitate dai Comuni adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come da ultimo modificata dalla legge 3 agosto 1999, n. 265.

Nell'articolazione delle specifiche attività, la legge quadro 328/2000 distingue funzioni organizzative differenti, coordinate nel più ampio processo di realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali a livello territoriale, come illustrato nei paragrafi seguenti.

3.1. Funzioni di coordinamento e la governance

Gli assetti organizzativi degli ATS contengono anche le dimensioni istituzionali, quelle tecnico-amministrative e i profili di governance che presiedono l'efficace gestione delle attività previste dalla legge. L'esperienza maturata negli anni sul territorio presenta un profilo di **coordinamento istituzionale** che conserva la titolarità della funzione amministrativa in capo ai Comuni, attivando specifici organismi, variamente denominati: ad esempio comitato dei sindaci, conferenza dei sindaci, coordinamento istituzionale. Si tratta di organismi composti dai sindaci dei Comuni aderenti all'ambito (o dai loro delegati assessori alle politiche sociali) che eleggono tra i propri componenti un presidente e adottano tutti provvedimenti necessari al funzionamento dell'ATS. Di norma questo organismo svolge le funzioni attribuite al livello **politico-istituzionale** di governo territoriale, assumendo la dimensione dell'ambito come unità amministrativa e organizzativa di riferimento, quindi:

- definisce le modalità istituzionali e le forme organizzative gestionali più adatte alla organizzazione dell'ATS e della rete dei servizi;
- istituisce l'Ufficio di Piano e nomina il Coordinatore d'Ambito;
- definisce le forme di collaborazione, intesa e coordinamento con gli altri soggetti istituzionali competenti per le politiche sociosanitarie, della casa, dell'istruzione, formazione e lavoro;
- elabora ed approva il Piano di Zona istituendo, a tal fine, l'apposito tavolo di concertazione per garantire il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati;
- adotta tutti i provvedimenti di propria competenza relativi al corretto funzionamento del sistema dei servizi sociali territoriali.

Sul piano **tecnico-amministrativo**, l'esperienza più comune e diffusa è quella dell'istituzione di un **ufficio di piano**, costituito in forma di ufficio comune, ai sensi dell'art. 30, comma 4 del D.Lgs. 267/2000. Gli uffici di piano operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti. L'Ufficio di Piano attua la funzione programmatoria, la cui titolarità rimane in capo ai Comuni, in ordine ad aspetti tipicamente gestionali:

- attuazione degli indirizzi politico-istituzionali definiti dall'organismo competente;
- gestione delle procedure amministrative connesse al corretto funzionamento dell'ambito;
- gestione delle risorse finanziarie attribuite alla competenza dell'ambito;
- gestione delle procedure relative all'autorizzazione e all'accreditamento dei servizi e delle strutture territoriali;
- analisi, monitoraggio e valutazione del sistema dell'offerta socioassistenziale;
- promozione e gestione delle attività di integrazione delle politiche con quelle sociosanitarie, della casa, dell'istruzione, formazione e lavoro;
- coordinamento delle reti locali.

Ciascuno per il suo ambito di competenza, gli organismi politico-istituzionali e gli Uffici di Piano provvedono, ai sensi dell'art. 3 della legge 328/2000, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali ispirandosi a due principi essenziali per il corretto funzionamento del sistema:

- a) il coordinamento e l'integrazione con gli interventi sanitari, dell'istruzione nonché con le politiche attive del lavoro;
- b) la concertazione e la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi ed i soggetti della società civile (che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete), le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale.

Sul piano della **governance** del sistema territoriale, la normativa più recente ha introdotto un ulteriore rafforzamento della dimensione specifica dell'integrazione e della collaborazione tra soggetti diversi, valorizzando il profilo comunitario che sottende il modello di welfare a cui si ispirava già la legge quadro del 2000. In particolare, è con il D.Lgs. 147/2017 (artt. 21-23) che si istituisce la **Rete della protezione e dell'inclusione sociale** che, nel rispetto delle modalità organizzative regionali e di confronto con le autonomie locali, si articola in tavoli regionali e a livello di ATS. Ciascuna Regione e Provincia autonoma definisce le modalità di costituzione e funzionamento dei tavoli, nonché la partecipazione e consultazione dei soggetti della società civile, del terzo settore e delle organizzazioni sindacali, avendo cura di evitare conflitti di interesse e ispirandosi a principi di partecipazione e condivisione delle scelte programmatiche e di indirizzo, nonché del monitoraggio e della valutazione territoriale in materia di politiche sociali. Gli atti che disciplinano la costituzione e il funzionamento della Rete a livello territoriale sono comunicati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Alle stesse regioni e province autonome competono:

- la promozione, con propri atti di indirizzo, di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi;
- l'adozione di ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego

Da ultimo, la legge attribuisce alle regioni e alle province autonome la possibilità di individuare specifici strumenti di rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale, anche mediante la previsione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse. Questa circostanza in diverse esperienze regionali si è rilevata utile a sostenere e valorizzare la dimensione associativa nella gestione dei servizi sociali.

Nella prospettiva della corretta implementazione delle disposizioni definite dall'art. 1, comma 161 della legge 234/2021 e, al contempo, dell'attuazione del LEPS definiti dalla normativa vigente, un'attenta, puntuale e tempestiva verifica delle disposizioni normative funzionali allo sviluppo dei servizi sociali qui indicate appare necessaria, per garantire omogeneità dell'offerta su tutto il territorio nazionale.

3.2. Funzioni di pianificazione e di programmazione

La legge 328/2000, all'art. 19, prevede che i Comuni associati negli ambiti territoriali, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono a definire il piano di zona, adottato con accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 del D.lgs. 267/2000. Il principio generale di riferimento è quello della pianificazione, ovvero dell'ordinata e razionale azione amministrativa, finalizzata alla definizione degli indirizzi e degli obiettivi strategici ed operativi, del collegamento di tali obiettivi alle risorse disponibili, all'individuazione degli indicatori per il monitoraggio e alla verifica dei risultati raggiunti (D.Lgs. 150/2009). Tale previsione normativa è stata ampiamente ripresa e fatta propria dalla legislazione regionale, contribuendo a consolidare l'esercizio della funzione programmatoria in larga parte del Paese, soprattutto laddove la struttura degli ATS si è ormai consolidata nel tempo. L'introduzione del Piano di Zona si è dunque rivelata come una delle scelte più importanti compiuta dal legislatore, dal momento che assume come necessario uno strumento che ha un valore strategico per lo sviluppo delle politiche sociali a livello

territoriale, in riferimento al necessario coordinamento degli interventi, alla concentrazione delle risorse, al coinvolgimento delle parti sociali e del terzo settore. L'adozione del Piano di zona ha contribuito al superamento della frammentazione degli interventi, favorendo l'integrazione delle politiche e dei servizi sociali con quelli dell'area sanitaria.

Ciononostante, dalla ricognizione realizzata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con Banca Mondiale⁴, è emerso che non tutti gli ATS esercitano tale funzione in modo regolare, adottando scelte organizzative conseguenti e garantendo la necessaria tenuta della funzione programmatica del tempo. In alcune regioni i Piani di zona non sono stati mai adottati, o lo sono saltuariamente, in modo discontinuo o occasionale. Nella prospettiva della definizione di modelli organizzativi omogenei per l'attuazione dei LEPS prevista dal comma 161 della legge 234/2021, è necessario che la funzione programmatica sia esercitata con continuità, conformemente ai termini di adeguatezza e appropriatezza previsti dalla legge quadro 328/2000, verificando che la dimensione organizzativa dell'ente titolare della potestà amministrativa sia idonea a garantire l'effettivo esercizio di tale potestà, nel rispetto delle indicazioni della normativa nazionale e regionale, al fine di garantire lo sviluppo coerente dei servizi su territorio e la tutela dei diritti dei cittadini, costituzionalmente definiti.

A tal riguardo, appare opportuno richiamare la recente introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della co-programmazione, disciplinato dal secondo comma dell'art. 55 del Decreto legislativo 117/2017, Codice del Terzo settore, che finalizza tale procedura "all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili". Il comma 1 del citato art. 55 evidenzia la necessità che le amministrazioni pubbliche nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5 dello stesso Codice, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

È necessario inoltre che il Piano di Zona sia strettamente integrato con gli altri strumenti di programmazione degli enti locali (DUP, Piano biennale dei servizi e forniture, Piano triennale dei Fabbisogni del Personale), al fine di valorizzare il coordinamento delle diverse funzioni programmatiche, favorendo così la gestione efficace delle risorse destinate all'attuazione dei LEPS.

3.3. L'erogazione degli interventi e dei servizi

Sul piano dell'erogazione dei servizi, la definizione dei LEPS prevista dalla recente normativa comporta l'adozione di modelli organizzativi omogenei, sia sul piano dei processi che su quello degli strumenti operativi. Per quanto concerne il servizio sociale professionale è la legge 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797 e seguenti, che ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale, definito da un operatore ogni 5.000 abitanti, e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. In quest'ottica, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, la normativa ha previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli Ambiti territoriali sociali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente. La

⁴ Cfr Allegato tecnico 1.

stessa legge, ai commi 791 e 792, ha stanziato risorse aggiuntive all'interno del fondo di solidarietà comunale, finalizzate al potenziamento dei servizi sociali, anche al fine di favorire l'assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato qualora l'incidenza del numero di assistenti per il Comune e/o ATS di appartenenza sia inferiore a 1: 6.500 abitanti. Tale convergenza di previsioni normative si arricchisce con le indicazioni del comma 161 della legge 234/2021, che prevede l'adozione di modelli organizzativi omogenei, capaci di definire progressivamente un servizio sociale professionale di ambito, che utilizza strumenti operativi e pratiche professionali uniformi su tutto il territorio, nel rispetto dei principi deontologici e di autonomia che qualificano la professione.

Il comma 170 dell'art. 1 della legge 234/2021 definisce gli ulteriori LEPS, come individuati in via prioritaria nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017, nella seduta del 28 luglio 2021:

- a) pronto intervento sociale;
- b) supervisione del personale dei servizi sociali;
- c) servizi sociali per le dimissioni protette;
- d) prevenzione dell'allontanamento familiare;
- e) servizi per la residenza fittizia;
- f) progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente.

Anche per questi interventi e servizi è necessario definire, sulla dimensione dell'Ambito territoriale, modelli organizzativi omogenei in grado di offrire un profilo di uniformità su tutto il territorio nazionale. Per alcune tipologie di intervento e di servizio, un importante punto di riferimento è il Nomenclatore degli interventi e servizi sociali CISIS del 2013.

Il Nomenclatore nasce sulla base del Glossario utilizzato per l'«Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati», rilevazione prevista nel Programma statistico nazionale e svolta dall'Istat in collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale, la Ragioneria generale dello Stato e le Regioni. Il Nomenclatore si presta bene allo scopo di facilitare l'identificazione dei LEPS, poiché adotta un linguaggio comune utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, rendendo possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali. Il Nomenclatore si articola in tre macroaree di servizi, che fanno riferimento alle forme di erogazione delle prestazioni socio-assistenziali e all'integrazione socio-sanitaria dei Comuni singoli e associati: interventi e servizi, trasferimenti in denaro e strutture. Per ciascuna delle tre macro-aree è prevista una sub-articolazione in aree di servizi, in alcuni casi anche dettagliata in sotto-aree per meglio raggruppare sezioni omogenee di voci di servizi; queste ultime rappresentano il dettaglio più fine della nomenclatura complessiva. Una più articolata descrizione degli interventi e dei servizi individuati come LEPS si trova nel Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 (d'ora in poi, Piano nazionale), ed in particolare nelle schede tecniche di descrizione dei LEPS (cui si rinvia), che possono essere assunte come riferimento per il modello organizzativo da adottare su base territoriale.

La legge quadro 328/2000, all'art. 1, prevede che alla gestione ed all'offerta dei servizi sociali definiti dalla legge provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. Le procedure di affidamento dei servizi sociali hanno trovato un inquadramento normativo nel Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 50/2016 art. 140-142), di recente oggetto di specifiche Linee guida⁵

elaborate da ANAC ai sensi dell'art. 213 dello stesso Codice.

Tale previsione normativa va integrata con le indicazioni del D.Lgs. 117/2017 che all'art. 55 ha introdotto l'istituto della co-progettazione, finalizzato alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento tesi a soddisfare bisogni specifici, definiti alla luce degli strumenti di programmazione precedentemente indicati. Va rilevato a riguardo che la co-progettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato, superando a tal riguardo le previsioni del DPCM 30 marzo 2001 "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328", che ne limitava l'applicazione agli interventi innovativi e sperimentali. A tal riguardo è utile rinviare agli orientamenti forniti in materia dalle Linee guida sul rapporto tra amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore, approvate con il DM 72/2021 e, per il coordinamento tra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, al Vademecum elaborato da ANCI⁵.

3.4. La gestione del personale nelle forme associative

La prospettiva dell'adozione di modelli organizzativi omogenei negli ATS al fine di garantire l'attuazione dei LEPS comporta una riflessione attenta sul potenziamento della gestione associata anche in materia di personale. In questo settore, in linea generale, i Comuni dispongono di ampi poteri decisionali, adottando di volta in volta le scelte organizzative e gestionali ritenute più opportune ed efficaci per la gestione dei servizi.

Dopo un lungo periodo caratterizzato da regole e vincoli particolarmente stringenti, negli ultimi anni le assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali hanno progressivamente riacquisito un relativo margine di flessibilità, in attuazione di quanto previsto dal D.L. n. 34/2019 che, all'articolo 33, ha introdotto un nuovo sistema di calcolo della capacità assunzionale per i Comuni, prevedendo il superamento del turn-over e l'introduzione del criterio della sostenibilità finanziaria della spesa di personale. Tale prospettiva normativa si è rivelata particolarmente importante per il perseguimento dell'obiettivo del potenziamento del servizio sociale professionale definito dalla programmazione sociale nazionale in materia di interventi e servizi di contrasto alla povertà, consentendo l'introduzione di uno specifico livello essenziale delle prestazioni nella legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797.

In relazione ai vincoli assunzionali, il comma 801 dell'articolo 1 della legge 178/2020 prevede che i Comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento delle spesa di personale. Allo stato attuale ed in attesa di modifiche normative, la deroga è applicabile ai soli Comuni e non alle Unioni di Comuni (vedi [parere Corte dei Conti Sardegna 137/2022](#)).

⁵ <https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-17-indicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali-27-luglio-2022>

⁶ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/E-online-il-Vademecum-sull-affidamento-dei-servizi-sociali.aspx>

Le modalità di gestione associata del personale possono differire con riferimento alle diverse forme associative, o enti strumentali, adottate e definite dai Comuni. Vengono quindi di seguito evidenziate le implicazioni sulla gestione del personale relative ai diversi modelli di gestione associata:

- **Convenzione.** Gli Enti che decidono di svolgere le funzioni in modo coordinato assegnano il proprio personale ai servizi svolti in “convenzione”. L'utilizzo del personale attinente i servizi interessati è definibile come ordinario, ovvero simile al normale utilizzo degli altri servizi comunali. Tale personale mantiene tutte le caratteristiche giuridiche ed economiche possedute che possono modificarsi solo attraverso istituti giuridicamente previsti dal contratto di lavoro del Comparto Funzioni Locali. In caso di scadenza o revoca della convenzione, il personale rimane presso gli enti precedentemente convenzionati con le caratteristiche legittimamente maturate nel periodo lavorato “in convenzione”.
- **Unione di Comuni.** Ogni Comune aderente all'unione trasferisce tramite l'istituto della mobilità il proprio personale attinente i servizi interessati al nuovo ente definito “unione” e tale personale mantiene tutte le caratteristiche giuridiche ed economiche possedute che potrebbero modificarsi solo una volta inserito nei quadri organici dell'Unione attraverso istituti giuridicamente previsti dal contratto di lavoro del Comparto Funzioni Locali. In caso di scioglimento dell'Unione, il personale ritorna presso gli enti di provenienza con le caratteristiche legittimamente maturate nel periodo lavorato presso l'unione di Comuni.
- **Comunità montana.** Di fatto il personale dipendente di una comunità montana è parificato a quello di un'unione di Comuni (vedi punto elenco precedente sulle unioni).
- **Consorzio.** Non si ravvisano ostacoli particolari per il conferimento al consorzio, nel periodo di vigenza del medesimo, del personale che nei Comuni risulta nella dotazione organica dei servizi attinenti le competenze trasferite. Il personale conferito mantiene lo status di dipendente pubblico del comune ed il suo rapporto di lavoro continua ad essere disciplinato dal CCNL del Comparto Funzioni Locali. Analogamente a quanto si verifica per le ASP, la disposizione normativa cui fare riferimento è quella contenuta nell'articolo 1, commi 557-bis, della legge 296/2006, ai sensi della quale costituiscono spese di personale anche quelle sostenute “per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo agli enti”. Tale personale, sebbene occupato presso il consorzio, dovrà essere computato nella spesa di personale dell'ente socio in conformità alla richiamata disposizione normativa. Le dotazioni organiche dei Comuni associati devono essere rideterminate con congelamento dei posti corrispondenti al personale conferito al Consorzio, per il periodo di vigenza dello stesso. I Comuni, infatti, potrebbero sempre decidere di re-internalizzare il servizio.
- **Azienda speciale consortile.** Al personale delle aziende speciali consortili si applicano le disposizioni del D. Lgs. 165/2001 e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni. La disciplina del rapporto di lavoro dei loro dipendenti è articolata secondo i seguenti livelli: a) legislazione nazionale (D.Lgs.165/2001, codice civile, leggi di settore e, per quanto applicabile, anche il TUEL); b) contrattazione nazionale di Comparto: CCNL Regioni ed Enti Locali; c) fonti normative dell'ente (Statuto, Regolamenti di Organizzazione e altri) per la definizione di istituti

organizzativi che hanno riflessi sul rapporto di lavoro; d) contrattazione decentrata integrativa esercitata autonomamente; e) contrattazione individuale istitutiva del singolo rapporto di lavoro.

- **Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP).** Le aziende pubbliche di servizi alla persona sono enti senza fini di lucro, aventi personalità giuridica di diritto pubblico attribuita loro secondo le modalità previste dalla normativa nazionale (D.Lgs. 207/2001) e regionale. Le ASP sono pertanto enti pubblici, vigilati dai Comuni, ai quali, però, non possono applicarsi direttamente le disposizioni del D.Lgs. 267/2000. In materia di personale occorre riferirsi allo statuto e agli atti regolamentari dell'ente, espressione diretta della potestà attribuitagli dalla legge. Al tempo stesso, la peculiarità specifica di tali enti non impedisce di poterne ricondurre le regole di organizzazione a quelle dei Comuni, soprattutto in ordine ai limiti della spesa e in particolare a quella relativa al personale (pronuncia della Corte costituzionale n. 161 del 27 giugno 2012). La giurisprudenza, e con essa la magistratura contabile, appaiono pertanto concordi nel considerare le ASP un'articolazione delle autonomie locali, cui applicare le stesse norme e gli vincoli relativi alla gestione del personale.
- **Istituzione.** La gestione del personale è quella tipica del Comune che l'ha istituita, anche se i livelli di autonomia garantiti possono consentire l'applicazione di contratti di lavoro diversi dal CCNL Funzioni Locali in ragione di specifiche peculiarità della struttura, sempre disciplinati comunque dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipende l'Istituzione.

Capitolo 4. Indirizzi e orientamenti in materia di gestione associata dei servizi per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni

4.1 Indicazioni di fondo

La definizione dei LEPS operata dalla più recente normativa nazionale e l'esigenza di definire modelli organizzativi omogenei per gli ambiti territoriali su tutto il territorio nazionale, impone la definizione di un percorso di lavoro condiviso e partecipato tra Stato, Regioni e Autonomie Locali, finalizzato ad attenuare i rischi di frammentazione degli interventi a garanzia e tutela dei diritti dei cittadini.

L'esigenza è emersa, come sopra illustrato, con l'approvazione della legge 234/2021 con cui è stato approvato il bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2022, i cui commi - dal 159 al 171 - non solo hanno individuato nuovi LEPS riguardanti specifici servizi socio assistenziali per persone anziane non autosufficienti (assistenza domiciliare sociale e assistenza integrata coi servizi sanitari, servizi sociali di sollievo e servizi sociali di supporto), ma hanno indicato negli ATS il luogo atto a garantirne l'offerta nell'ambito della propria specifica programmazione.

La norma si è data altresì il compito di definire LEPS, con specifici decreti ministeriali, anche negli altri ambiti del sociale diversi dalla non autosufficienza con riferimento alle aree di intervento e ai servizi già individuati ai sensi dell'art. 22, commi 2 e 4 della legge 328/2000 specificando che tali LEPS integrano quelli già definiti in altre normative che, per completezza informativa, sono state riportati nell'introduzione del documento, in una tabella riepilogativa. L'esigenza, in questo senso, è quindi quella di intervenire, nel rispetto dei compiti istituzionali affidati dalla Costituzione ai diversi livelli di governo in materia di politiche sociali, al fine di:

- promuovere e sostenere una maggiore strutturazione organizzativa degli ATS;
- valorizzare il ruolo di indirizzo politico e strategico dei Comuni, in modo tale da garantire un'adeguata cornice istituzionale ai servizi gestiti a livello di ATS, nelle modalità previste per legge;
- ribadire il quadro delle funzioni e delle competenze attribuite alle varie strutture organizzative responsabili della gestione degli interventi e dei servizi socioassistenziali sul territorio degli ATS;
- promuovere modelli organizzativi omogenei per i servizi e gli interventi previsti nell'ambito dei LEPS;
- promuovere forme di consultazione e di partecipazione degli Enti di Terzo Settore, delle parti sociali e dei cittadini nelle fasi di programmazione, realizzazione e valutazione degli interventi.

La modalità scelta per promuovere l'effettivo rafforzamento dell'ATS consiste nel fornire elementi informativi su norme esistenti e su esperienze diffuse in materia di esercizio delle funzioni di programmazione e di pianificazione in capo agli ATS (vedi punto 3.1), di erogazione degli interventi e dei servizi (punto 3.2) e di LEPS (vedi punto 1.1), al fine di offrire un quadro chiaro sulla base del quale fondare l'esercizio di valutazione da parte delle Regioni, dei Comuni e

degli ATS consentendo di operare con piena consapevolezza le scelte ritenute più opportune con specifico riferimento alle caratteristiche dei territori di competenza.

Si tratta pertanto di fornire orientamenti avendo presenti, e richiamando, non solo le norme che in questi anni hanno già dato indicazioni specifiche circa il rafforzamento di questa componente istituzionale, gli ATS, così importante per l'intero sistema integrato di interventi e servizi sociali, ma anche il percorso già svolto dalle Regioni e dai singoli ATS, valorizzando le buone prassi e i percorsi di rafforzamento già in atto.

Con le presenti linee guida si intende definire ulteriori riferimenti atti a garantire maggiore efficacia e celerità ai processi di governo e rafforzare la trasversalità del sistema integrato di interventi e servizi sociali con la componente sociosanitaria del sistema, con la componente deputata all'inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati, con le politiche del lavoro, della formazione e dell'Istruzione.

4.2 Azioni di sistema per il rafforzamento e l'armonizzazione degli ATS

I Comuni dell'Ambito Territoriale sono i titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale adottando sul proprio livello territoriale, gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dal D.Lgs. 267/2000.

Come indicato dall'art. 1, comma 160, della legge 234/2021, al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi. Allo scopo di garantire qualità ai lavori dell'ATS, è opportuno richiamare la necessità di utilizzare il piano integrato di attività e organizzazione previsto dalla normativa vigente, sulla base degli obiettivi definiti in sede di programmazione.

Come illustrato al punto 3.3 il percorso di rafforzamento dell'ATS parte da una netta distinzione tra le **funzioni di pianificazione e di programmazione** in capo al livello di governo politico-istituzionale che opera attraverso specifici organismi, variamente denominati (comitato dei sindaci, assemblea/conferenza dei sindaci, coordinamento istituzionale) e funzioni più prettamente gestionali finalizzate alla **erogazione degli interventi e dei servizi** sulla base degli indirizzi e degli obiettivi contenuti negli atti di pianificazione e di programmazione in capo invece alla struttura tecnico-sociale e amministrativa, coordinata da una specifica figura apicale di livello dirigenziale, laddove possibile, o comunque da figura di responsabile di posizione organizzativa ferme restando le essenziali necessità di un coordinamento costante.

Alla luce di quanto sopra, e di comune accordo tra le parti, si conviene sulla necessità di promuovere azioni di rafforzamento delle capacità gestionali, amministrative e finanziarie del

sistema territoriale dei servizi sociali, garantendo forme di programmazione condivisa, gestione integrata dei servizi e coordinamento tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi.

A tale scopo si condividono qui di seguito **orientamenti operativi** utili al rafforzamento della gestione associata degli ATS, con particolare riferimento a modelli e processi organizzativi utili all'attuazione, ai sensi dell'art. 4 della legge 328/2000, degli interventi di cui ai commi dal 159 al 171 della legge 234/2021 e per l'adozione di atti di programmazione integrata, al fine di garantire omogeneità del modello organizzativo e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS.

Impegni in capo al MLPS per sostenere il rafforzamento del sistema

Il MLPS si impegna a:

1. promuovere, in legge di bilancio dello Stato anche per i prossimi anni, la connotazione strutturale dei principali fondi trasferiti alle Regioni e agli ATS (Fnps, Fna e Fondo lotta alla povertà lato servizi) al fine di mettere a sistema, in prospettiva, tutte le fonti di finanziamento in grado di garantire una adeguata organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali territoriali nell'ambito di una programmazione di respiro pluriennale;
2. adottare, promuovere e sostenere i provvedimenti e le iniziative tese alla definizione di un Fondo Sociale Nazionale finalizzato al finanziamento dei LEPS;
3. adottare le soluzioni tecniche e organizzative utili a uniformare tempi, criteri e modalità di trasferimento dei fondi nazionali alle Regioni e agli ATS, in modo da favorire l'adeguata programmazione degli stessi e l'utilizzo nel corso dell'anno di competenza, nella prospettiva dell'attuazione omogenea su tutto il territorio nazionale dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali;
4. promuovere forme di semplificazione delle procedure amministrative relative all'attuazione e alla rendicontazione della spesa a valere su tutti i fondi nazionali a sostegno dei LEPS a partire dalle Piattaforme Multifondo e SIOSS, prevedendo anche procedure di integrazione con i sistemi informativi regionali;
5. definire e condividere gli impegni reciproci (MLPS, Regioni e ATS) e le coordinate dei debiti informativi verso i sistemi informativi nazionali (SIUSS e SIOSS e altri sistemi di monitoraggio e rendicontazione attinenti agli interventi e servizi sociali);
6. assicurare alle Regioni e agli ATS la più ampia accessibilità ai dati che alimentano i sistemi informativi nazionali di monitoraggio e rendicontazione (SIOSS, Piattaforma Multifondo, GEPI);
7. Assicurare agli ATS il supporto all'attuazione degli impegni di cui alla presente Intesa, anche con le azioni programmate a valere sul Programma Nazionale Capacità per la Coesione 2021 – 2027.

Impegni in capo alle Regioni al fine di promuovere il rafforzamento degli ATS

Le Regioni si impegnano a:

8. adottare, laddove assenti, entro sei mesi dalla definizione della presente intesa, tutti i provvedimenti necessari al riconoscimento degli ATS quale luogo unico della gestione associata dei servizi sociali, con la relativa attribuzione di funzioni unitarie di programmazione in materia di politiche sociali, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 328/2000 e dell'art. 1, comma 160, della legge 234/2021;
9. adottare atti di programmazione sociale che prevedano forme, modalità e strumenti di integrazione strutturali con le componenti sanitaria e lavorativa del sistema regionale;-
10. individuare, nei propri atti di programmazione regionale, specifici indirizzi in ordine a:
 - a. il rafforzamento della capacità degli ATS, e dei relativi Uffici di Piano, con l'obiettivo promuovere lo sviluppo di specifiche competenze in materia di programmazione e progettazione sociale, nonché di gestione amministrativa, contabile e finanziaria, valutativa anche mediante un'adeguata organizzazione in cui siano presenti figure tecniche apicali dotate di capacità direttive e di coordinamento tecnico;
 - b. assicurare la presenza negli ATS di figure tecniche di coordinamento generale in grado di raccordarsi con il livello istituzionale regionale, con il livello dirigenziale territoriale dell'organizzazione sanitaria, delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e formazione, delle politiche abitative, del sistema della giustizia minorile e delle forze dell'ordine, e di ogni altro soggetto pubblico o privato operante sul territorio, a cui sono assegnati, secondo le previsioni delle leggi nazionali e regionali, compiti e funzioni nell'ambito dei servizi sociali;
 - c. l'adozione di accordi territoriali, ovvero protocolli operativi formalizzati a livello di singolo ATS, tra Servizi Sociali territoriali e altri enti ed organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e servizi;
11. garantire continuità e stabilità alla propria programmazione sociale regionale in materia di politiche sociali in coerenza con la programmazione sociale nazionale, garantendo la partecipazione attiva delle realtà associative, degli enti di Terzo Settore, delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, anche attraverso l'utilizzo delle procedure di co-programmazione definite dal D.Lgs. 117/2017;
12. favorire il rafforzamento della gestione associata degli interventi e dei servizi sociali a livello di ATS anche attraverso forme di incentivazione e meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse;
13. programmare percorsi formativi periodici e costanti per tutte le figure professionali, sia tecnico-sociali che amministrative, degli ATS e in particolare per le figure apicali tecniche, anche in collaborazione con ANCI, con gli istituti della formazione universitaria e con gli

ordini professionali, promuovendo e favorendo la costituzione di specifiche comunità di pratica;

14. promuovere forme di semplificazione dei debiti informativi verso i sistemi di livello regionale attivati per il monitoraggio dei servizi e per la rendicontazione delle risorse, compresi quelli attinenti la gestione delle risorse FSE per gli interventi sociali, tenendo conto dei flussi informativi già previsti verso i sistemi nazionali (SIOSS e Piattaforma Multifondo);
15. svolgere la funzione di “nodo” per favorire il coordinamento dei flussi e, ove possibile, l'interoperabilità tra sistemi informativi territoriali (degli ATS e dei Comuni) e quelli nazionali;
16. completare l'istituzione del “tavolo regionale della protezione e dell'inclusione sociale” quale articolazione della Rete Nazionale, di cui all'art. 21, c. 5, del D.Lgs. 147/2017, definendo modalità di costituzione e funzionamento dei tavoli territoriali, comunicando al MLPS gli atti che ne disciplinano la costituzione e il funzionamento;
17. favorire il raccordo tra ATS contigui per una pianificazione e programmazione che individui obiettivi comuni laddove ritenuto opportuno per interventi che necessitino di un riferimento territoriale più ampio;
18. dare indicazioni operative, in accordo con la dirigenza sanitaria regionale, riguardanti le caratteristiche specifiche del governo istituzionale del sistema integrato tra componente sociale e sociosanitaria (ruolo e funzioni dei comitati dei sindaci in collaborazione con il direttore di Distretto e il direttore generale della ASL) e le modalità di programmazione integrata (Piani di Zona e Programma delle attività territoriali) garantendo il raccordo con la programmazione sociale e sociosanitaria nazionale;
19. garantire negli ATS modelli organizzativi omogenei e funzionali all'integrazione del comparto sociale con quello sociosanitario e del lavoro e, in accordo con la Dirigenza sanitaria, la coincidenza anche a livello gestionale dell'articolazione territoriale degli ATS con le delimitazioni territoriali dei Distretti Sanitari e dei Centri per l'Impiego in modo da assicurare la composizione di filiere integrate tra LEPS e LEA e i LEP delle politiche del lavoro;
20. adottare le soluzioni tecniche e organizzative utili ad uniformare la tempistica di trasferimento dei fondi nazionali e regionali agli ATS, entro i termini necessari a garantire una adeguata programmazione degli stessi e l'utilizzo nel corso dell'anno di competenza.

Impegni in capo ai Comuni per supportare il rafforzamento dell'ATS

I Comuni si impegnano a:

21. adottare, nei tempi e nei modi definiti con le relative Regioni, le scelte istituzionali e le soluzioni organizzative atte ad individuare gli ATS come soggetti cui è delegata la gestione di tutti i servizi sociali individuati come LEPS dalla normativa vigente, oltre agli altri interventi e servizi alla persona, sulla base delle determinazioni di ogni Comune;
22. dotare gli ATS, direttamente, finanziariamente o attraverso l'utilizzo di Enti strumentali di cui al D.lgs 267/2000 e al D.Lgs.207/2001, di personale tecnico e amministrativo nella misura necessaria allo svolgimento di tutte le funzioni tecniche di programmazione, gestione, erogazione, monitoraggio e valutazione degli interventi nell'ambito dei servizi sociali;
23. incentivare e sostenere la formazione professionale sia a livello tecnico che amministrativo per il personale assegnato agli ATS;
24. delegare l'ATS allo svolgimento della funzione di sistema informativo, assicurando omogeneità, tempestività e qualità ai flussi anche attraverso la dotazione di adeguato personale tecnico;
25. rafforzare la funzione di coordinamento tecnico degli ATS (ufficio di piano/ufficio comune), in grado di programmare, progettare e gestire il sistema dei servizi sociali a livello di Ambito, e di raccordarsi con gli altri enti ed organismi competenti per le politiche della salute, del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche abitative, del sistema della giustizia minorile e delle forze dell'ordine, oltre che con eventuali Enti strumentali per l'attuazione degli interventi e dei servizi previsti nell'ambito della programmazione territoriale, nonché con il mondo del terzo settore e delle ASP;
26. adottare protocolli operativi formalizzati a livello territoriale, al fine di facilitare il raccordo e la cooperazione tra i servizi sociali territoriali e gli altri enti ed organismi competenti per l'inserimento lavorativo, le politiche per la salute, il lavoro, l'istruzione e le politiche abitative, del sistema della giustizia minorile e delle forze dell'ordine;
27. garantire una continuità nella programmazione sociale di zona, in coerenza con le linee programmatiche nazionali e regionali, garantendo e promuovendo la partecipazione attiva delle realtà associative, degli enti di Terzo Settore, delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, anche attraverso l'utilizzo delle procedure di co-programmazione definite dal D.lgs. 117/2017;
28. istituire il "tavolo territoriale della protezione e dell'inclusione sociale" quale articolazione della Rete Nazionale, di cui all'art. 21, c. 5, del D.lgs. 147/2017.

Annualmente, i soggetti sottoscrittori dell'Intesa realizzano attività di monitoraggio e valutazione delle iniziative oggetto della presente Intesa, con particolare riferimento ai modelli organizzativi, ai servizi e alle prestazioni attivate per l'attuazione dei LEPS, anche identificando buone pratiche verso le quali - in una prospettiva di mutuo apprendimento - possano tendere le altre esperienze territoriali, tenendo conto delle specificità dei diversi contesti.

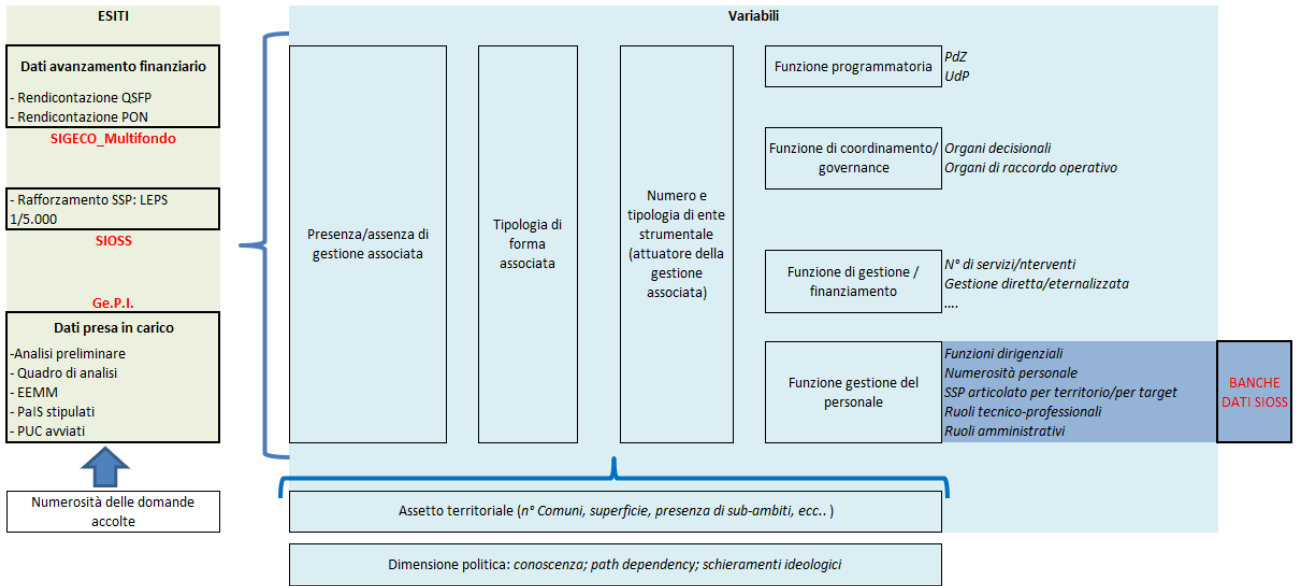
ALLEGATO 1. ALLEGATO TECNICO – RILEVAZIONE

Il presente Allegato tecnico ha l'obiettivo di dare supporto alle "Linee Guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali" attraverso una rilevazione effettuata a livello regionale in merito a:

- a) la presenza di disposizioni normative riguardanti la gestione associata dei servizi sociali nelle leggi regionali;
- b) la diffusione delle diverse forme di gestione associata;
- c) alcuni elementi riguardanti i modelli organizzativi adottati a livello di Ambito territoriale sociale (ATS);
- d) lo stato di raggiungimento del Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali (LEPS) di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti per ATS e acquisizioni di assistenti sociali a tempo indeterminato;
- e) l'andamento della programmazione e rendicontazione della Quota Servizi del Fondo Povertà;
- f) l'andamento della rendicontazione del PON Inclusion;
- g) la capacità operativa nell'implementazione del Reddito di cittadinanza attraverso alcuni indicatori disponibili nel sistema informativo GePI: Patti di inclusione sociale sottoscritti, avvio di PUC.

La rilevazione di seguito presentata è stata condotta avendo presente uno schema interpretativo qui sotto rappresentato in forma grafica. Le variabili considerate per l'illustrazione del modello organizzativo di gestione associata dovrebbero in parte (senza nessun determinismo causale aprioristico) influenzare l'efficacia e l'efficienza nel raggiungimento dei LEPS.

Figura 1. Schema (*path analysis*) per l'individuazione di alcune variabili da considerare per il raggiungimento dei LEPS



a) Disposizioni normative regionali

La tabella illustra e sintetizza la presenza di disposizioni normative riguardanti la gestione associata dei servizi sociali nelle leggi delle Regioni e delle Province Autonome.

Tabella 1. Disposizioni normative regionali in materia di gestione associata dei servizi sociali

REGIONE	Leggi politiche sociali	Altre leggi connesse	Obbligo di esercizio associato dei servizi sociali	Forme di esercizio associato previste per i Servizi sociali	Denominazione regionale delle unità territoriali corrispondenti agli ATS	Governance territoriale	Altri organismi	Ufficio di Piano	Strumenti di pianificazione territoriale
ABRUZZO	LR 22/98		Si	I Comuni esercitano le funzioni amministrative di cui sono titolari in materia socio-assistenziale, mediante: a) gestione associata, attraverso una delle forme di cooperazione previste dal Piano sociale, negli Ambiti formati da più Comuni (...) i Comuni deliberano la forma gestionale di cui al primo comma, individuando contestualmente l'ente gestore dei servizi socio-assistenziali, il quale, in caso di organismo di nuova costituzione, assume la denominazione di <<Azienda sociale>>	Ambiti territoriali				Piano di zona
BASILICATA	LR 4/2007		Si, tramite convenzione	Convenzione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 30 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267	Ambito Socio-Territoriale	Conferenza Istituzionale dell'Ambito Socio-Territoriale		Ufficio del Piano Sociale	Piano intercomunale dei servizi sociali e sociosanitari
CALABRIA	LR 23/2003		⁷ no	adottando sul piano territoriale gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini, secondo le modalità stabilite dal 267/2000	Ambito territoriale	Conferenza dei sindaci			Piano di Zona
CAMPANIA	LR 11/2007		Si, implicitamente	adottano, su proposta del coordinamento istituzionale le forme associative e modalità di gestione degli interventi e dei servizi programmati nel piano sociale di ambito, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267	Ambito territoriale	Il coordinamento istituzionale d'ambito		Ufficio di piano	Piano di zona

⁷ La D.G.R. 503/2019 all'articolo 28 prevede che ogni ambito intercomunale deve essere formalmente costituito nelle forme e con le modalità previste dalla vigente normativa, ed in particolare dalla legge 8 novembre 2000, n.328, dalla legge regionale n. 23/2003 e s.m.i., e dal "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali" di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modifiche e integrazioni.



EMILIA- ROMAGNA	LR 2/2003; LR 11/2016	LR 21/2012	no, sia in forma singola che associata	Tutte quelle previste dal TUEL	Ambito distrettuale	<i>Nessuna</i>		<i>Non previsto</i>	Piano di zona
FRIULI VENEZIA GIULIA	LR 6/2006	LR 21/2019	Sì	Convenzione tra Comuni, scegliendo: - delega Comune capofila di Ambito, - delega all'ASL, - delega all'ASP, - delega all'Unione Territoriale Intercomunale, - altre forme previste dalla normativa (enti gestori).	Ambiti territoriali per la gestione associata del Servizio sociale dei Comuni (SSC) - DGR 2294/2019 Disposizioni: aventi dimensione demografica non inferiore a 45.000 abitanti, ridotti a 25.000 qualora più della metà siano residenti in Comuni montani o parzialmente montani ai sensi della legge regionale 20 dicembre 2002, n. 33 (Istituzione dei Comprensori montani del Friuli Venezia Giulia).	Assemblea dei sindaci del Servizio sociale dei Comuni (SSC)	Ufficio di Direzione, programmazione e controllo	Ufficio di piano come articolazione di staff dell'Ufficio di Direzione, programmazione e controllo	Piano di zona
LAZIO	LR 11/2016		Sì	Tutte quelle previste dal TUEL	Distretto socio- sanitario	Comitato composto dai sindaci dei Comuni e dai presidenti delle unioni aderenti alla convenzione Assemblea consortile		Ufficio di Piano	Piano sociale di zona
LIGURIA	LR 12/2006		No, forma associata o decentrata l'organizzazione dei servizi sociali di base. La Regione promuove e		Ambito territoriale sociale Distretto Sociosanitario: dimensione territoriale in cui si	Conferenza dei Sindaci dell'Associazione Intercomunale dell'Ambito	Unità Operative Multiprofessionali	<i>Non previsto</i>	Piano di Ambito Territoriale Sociale (Programma delle Attività Sociali)



			favorisce la gestione associata delle prestazioni sociali, attraverso apposite azioni definite nel Piano Sociale Integrato Regionale		integrano le funzioni sociali complesse o di secondo livello e le funzioni sociosanitarie				
LOMBARDIA	LR 3/2008		no, sia singoli che associati		Ambito distrettuale	Assemblea distrettuale dei sindaci		Ufficio di piano = struttura tecnico-amministrativa	Piano di zona
MARCHE	LR 32/2014		si, implicitamente	Secondo le modalità previste nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)	Ambiti territoriali sociali	Comitato dei Sindaci		Ufficio di Piano	Piano di ambito territoriale sociale
MOLISE	LR 13/2014		Si, il Comune esercita le funzioni amministrative in forma associata, tramite gli Ambiti territoriali sociali	Rinvio al Piano regionale (Il Piano sociale regionale individua, sulla base dell'omogeneità territoriale, gli Ambiti territoriali sociali e ne definisce l'assetto istituzionale e organizzativo)	Ambito territoriale sociale	Comitato dei Sindaci		Ufficio di Piano	Piano di zona
PIEMONTE	LR 1/2004	LR 16/2016: LR 11/12	La Regione individua nella gestione associata, ed in particolare in quella consortile, la forma idonea a garantire l'efficacia e l'efficienza degli interventi e dei servizi sociali di competenza dei comuni e prevede incentivi finanziari a favore dell'esercizio associato delle funzioni e della	Tutte quelle previste dalla legislazione vigente, inclusa delega all'ASL; Consorzi (LR 11/2012)	Ambito territoriale ottimale	Nessuna		Non previsto	Piano di zona



			erogazione della totalità delle prestazioni essenziali entro gli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 8.						
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	LP 13/1991; LP 9/2007	LP 7/1991	no, sia in forma singola che consorziata, delegata o subdelegata	Comunità comprensoriali (LP 7/1991)					
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	LP 13/2007	LP 3/2006	Sì	Comunità (LP 3/2006)		Tavolo territoriale		<i>Non previsto</i>	Piano sociale di comunità
PUGLIA	LR 19/2006		Non obbligatoria, ma la legge regionale rinvia al Piano regionale la determinazione dei criteri per l'individuazione dei Comuni di minore dimensione demografica (stabilita dal Piano in 10.000 ab.) obbligati	Tutte quelle del TUEL. I Comuni, inoltre, possono attribuire la gestione di alcuni o tutti i servizi del Piano sociale di zona (PSZ) a una delle aziende pubbliche di servizi alla persona di cui alla legge regionale 30 settembre 2004, n. 15 (Riforma delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza - IPAB - e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone)	Ambito territoriale	Coordinamento istituzionale			Piano di zona
SARDEGNA	LR 23/2005		Sì, implicitamente	nelle forme più funzionali alla gestione, alla razionale allocazione della spesa, alla semplificazione dell'accesso, alla efficace erogazione delle risposte	Ambiti territoriali di programmazione e di gestione				Piani locali unitari dei servizi alla persona (PLUS)
SICILIA	LR 22/1986		No						
TOSCANA	LR 45/2014; LR 41/2005	L.R. 84/2015 L.R. 11/2017 D.C.R. 101/2021	La L.R. 41/2005, all'art. 33, stabilisce che le zone-distretto costituiscono gli ambiti territoriali	Le Società della salute sono gli organi deputati all'esercizio associato delle attività territoriali sanitarie, sociosanitarie e sociali integrate. Si tratta di soggetti pubblici costituiti per adesione volontaria dei Comuni di una stessa zona-distretto e	Zone-distretto	Conferenza zonale dei sindaci/ Assemblea dei Soci dove presente		Ufficio di Piano	Piano di Inclusionazione Zonale (PIZ) Piano integrato di salute (PIS)



			<p>per l'integrazione sociosanitaria, per l'esercizio coordinato della funzione fondamentale in ambito sociale, nonché gli ambiti territoriali di dimensione adeguata per l'assolvimento dell'obbligo di esercizio associato della medesima funzione fondamentale da parte dei Comuni, a ciò tenuti ai sensi della legislazione statale. Le funzioni socio assistenziali possono essere esercitate dai Comuni tramite le società della salute o con stipula della convenzione sociosanitaria, la gestione associata semplice (tramite l'Unione dei Comuni) e la gestione singola da parte del Comune.</p>	<p>dell'Azienda USL territorialmente competente. Anche per la Toscana, come per le altre Regioni, negli ambiti territoriali in cui non sono costituite le società della salute, l'integrazione sociosanitaria è attuata mediante apposita convenzione.</p>		Società della salute			
UMBRIA	LR 11/2015	LR 10/2015	No, prevalentemente con la forma associativa della convenzione TUEL						Ufficio di Piano previsto
VALLE D'AOSTA	LR 5/2000				Distretti				



VENETO	LR 11/2001	LR 19/2016	no, previste deleghe obbligatorie e facoltative alle AULSS per singole materie	“Le forme associative e di cooperazione di cui al decreto legislativo n. 267/2000 sono utilizzate dai soggetti interessati in armonia con la programmazione del piano di zona, al fine di conseguire un uniforme livello qualitativo dei servizi sociali e di integrazione socio-sanitaria e di realizzare un miglior coordinamento degli interventi nel territorio”.	“La dimensione territoriale ottimale di esercizio dei servizi, per rispondere alle esigenze di omogeneità di erogazione degli stessi e di contenimento della frammentazione locale e per favorire la programmazione degli interventi, il miglior utilizzo delle risorse, nonché l'integrazione sociosanitaria, è individuata nel territorio di competenza di ciascuna ULSS” Ambiti territoriali sociali (DGR 1191/2020)	Comitato dei sindaci di Distretto	Ufficio di piano come unità di staff inserito dentro le Aziende ULSS	Piano di Zona
--------	------------	------------	--	---	--	-----------------------------------	--	---------------



b) Diffusione delle diverse forme di gestione associata e dei soggetti attuatori

La tabella 2 riporta i risultati dell'elaborazione dei dati attinti dall'Allegato 1 della banca dati "Modalità di esercizio della funzione socioassistenziale" del SIOSS (aggiornamento al 13 aprile 2022 su dati relativi al 31.12.2020). Nelle figure 1 2 è illustrata una rappresentazione percentuale e georeferenziata degli stessi dati.

Tabella 2. Modalità di Gestione della Funzione Socioassistenziale per Comune

REGIONE	N° ATS totali	n° Comuni totali	N° ATS rispondenti su SIOSS	Comuni in forma singola	Comuni in forma associata	Comuni in forma mista	Comuni rispondenti	% di ATS rispondenti	% di Comuni rispondenti
ABRUZZO	24	305	16	3	132	84	219	66,7%	71,8%
BASILICATA	9	131	7	1	-	109	110	77,8%	84,0%
CALABRIA	32	404	14	5	39	113	157	43,8%	38,9%
CAMPANIA	60	550	35	8	321	19	348	58,3%	63,3%
EMILIA-ROMAGNA	38	330	37	7	213	87	307	97,4%	93,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	18	215	18	-	85	130	215	100,0%	100,0%
LAZIO	37	378	21	-	133	109	242	56,8%	64,0%
LIGURIA	18	234	18	7	57	170	234	100,0%	100,0%
LOMBARDIA	91	1.506	70	3	265	901	1.169	76,9%	77,6%
MARCHE	23	225	16	1	66	92	159	69,6%	70,7%
MOLISE	7	136	4	-	28	39	67	57,1%	49,3%
PIEMONTE	32	1.181	32	3	1.092	86	1.181	100,0%	100,0%
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	8	116	6	1	79	10	90	75,0%	77,6%
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	16	166	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
PUGLIA	45	257	36	7	28	160	195	80,0%	75,9%
SARDEGNA	25	377	23	2	9	335	346	92,0%	91,8%
SICILIA	55	391	46	52	22	235	309	83,6%	79,0%
TOSCANA	26	273	26	21	184	68	273	100,0%	100,0%
UMBRIA	12	92	7	-	12	34	46	58,3%	50,0%
VALLE D'AOSTA	1	74	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%
VENETO	21	563	21	26	81	456	563	100,0%	100,0%
ITALIA	598	7.904	453	147	2.846	3.237	6.230	75,8%	78,8%

2,4% 45,7% 52,0% 100,0%

Figura 1. Tipo di esercizio della Gestione Associata per Regione (in %)

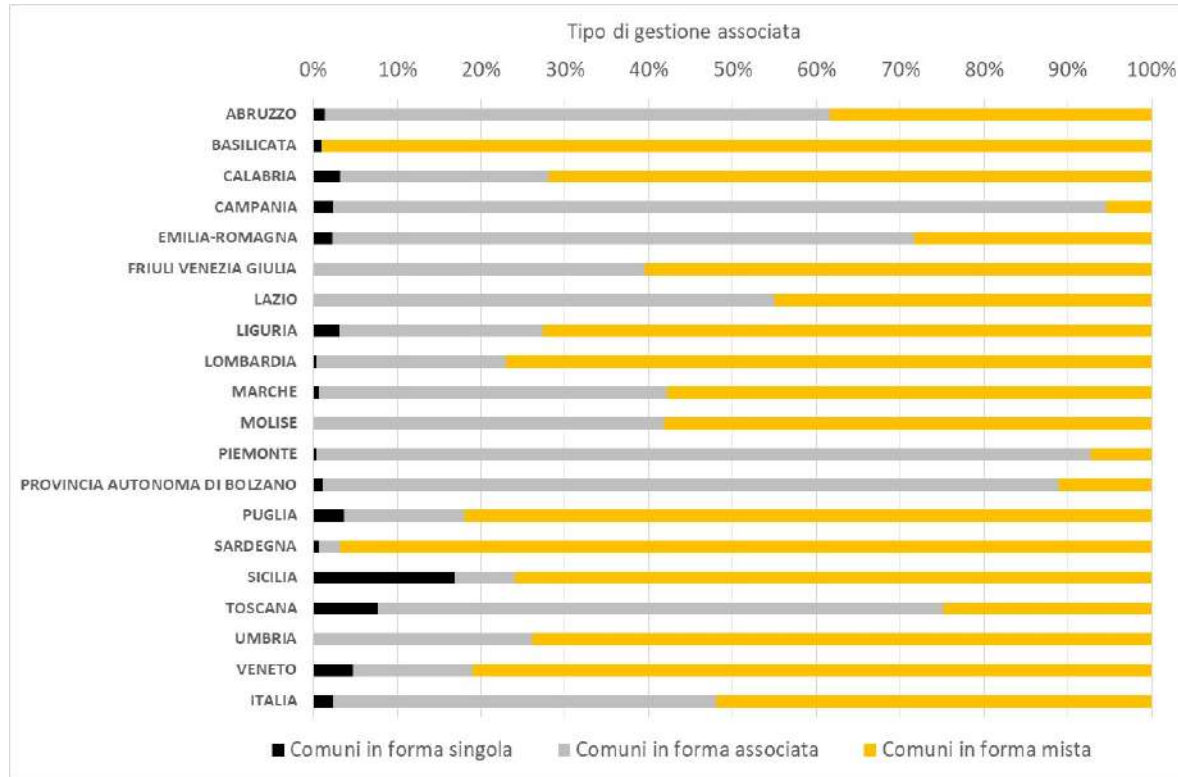
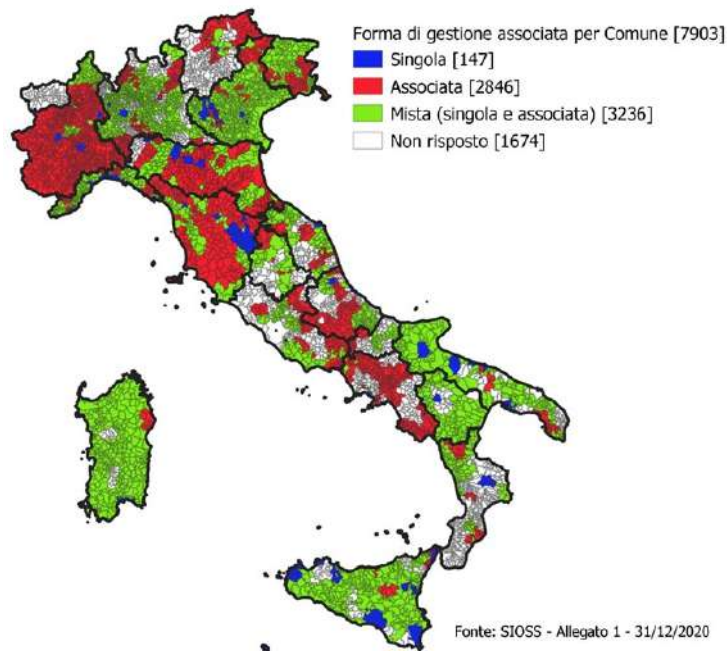


Figura 2. Tipo di esercizio della Gestione Associata per Comune



La tabella 3 riporta una rielaborazione dei dati attinti dalla banca dati “Modalità di esercizio della funzione socio-assistenziale” (Allegato 1) del SIOSS (aggiornamento al 13 aprile 2022 su dati relativi al 31.12.2020), integrati, rivisti e corretti dai referenti territoriali della Banca Mondiale.

Nella prima colonna (N° ATS totali) è riportato il numero degli ATS attualmente attivi per regione. Questo numero non corrisponde esattamente a quello presente nel Registro nazionale⁸ in quanto: per la Provincia Autonoma di Trento sono state inserite le 16 comunità previste da normativa provinciale, mentre nel Registro appare l'intera Provincia come Ambito unico; in Campania è stato aggiunto un nuovo ATS.

⁸ Attualmente il registro presente sul sito del MLPS include 7.737 Comuni sui 7.904 presenti in Italia secondo l'ISTAT, raggruppati in 580 ATS



Nella seconda colonna è riportato il numero di ATS che hanno compilato SIOSS per regione, integrato da quanti hanno risposto alle richieste di aggiornamento da parte dei referenti della Banca Mondiale. Sono evidenziate in giallo le celle che registrano una differenza fra il numero di ATS di cui si possiedono informazioni e la totalità degli ATS esistenti (equivalente alla *redemption* della rilevazione).

Nella terza colonna è riportato il numero dei Comuni esistenti per regione (ultimo dato disponibile da ISTAT: marzo 2022).

Le colonne successive raccolgono i numeri delle diverse forme di gestione associata e soggetti attuatori (non sempre all'indicazione della forma segue l'indicazione del soggetto attuatore) presenti in regione. In rosso è evidenziato il valore modale per ogni riga, che indica quale forma/attore è più diffuso in quella regione. È bene precisare che in un ATS potrebbero essere presenti più forme di gestione associata e quindi anche più soggetti attuatori della stessa.

La colonna Ambito monocomunale rileva quando un ATS è composto da un solo comune. Nella maggior parte dei casi si tratta di grandi centri urbani (Roma, Milano, Bari, Firenze, ecc.), ma sono presenti anche centri di medie dimensioni (ad esempio Bolzano).

La Convenzione associativa ai sensi dell'art. 30 del TUEL è certamente la forma di gestione associata della funzione associata più diffusa. La Convenzione sottoscritta tra i Comuni dell'ATS può prevedere più modalità di soggetto attuatore: Comune capofila, ASL, ASP, ecc.

L'accordo di programma è stato inserito quale modalità in assenza di altre forme di gestione associata.

L'ultima colonna raccoglie forme associative specificamente previste dalle normative delle Regioni o Province Autonome e altri soggetti attuatori rispetto a quelli riportati nelle colonne precedenti.



Tabella 3. Diffusione delle forme di gestione associata a livello regionale – rielaborazione dati SIOSS

REGIONE	N° ATS totali	N° ATS comp	n° Comuni totali	Ambito monocomunale	Convenzione associativa (art. 30 TUEL 267/2000)	Consorzio art. 31 TUEL 267/2000	Unioni di Comuni e Comunità Montane artt. 32 e 27 TUEL 267/2001	Accordo di programma	Comune Capofila / Comuni	Azienda speciale in forma consortile	ASL	ASP	Altra forma, altro soggetto
ABRUZZO	24	24	305	4	16	0	4	1	0	0	0	1	1
BASILICATA	9	9	131	2	7	0	0	0	7	0	0	0	0
CALABRIA	32	32	404	1	14	2	0	2	31	0	0	0	15
CAMPANIA	60	60	550	8	38	9	0	0	51	5	0	0	0
EMILIA-ROMAGNA	38	37	330	3	9	1	25	0	4	2	6	11	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	18	18	215	1	17	0	1	0	12	0	3	1	0
LAZIO*	37	21	378	0	17	4	0	0	10	0	0	0	0
LIGURIA	18	18	234	1	0	0	17	0	1	0	0	0	0
LOMBARDIA	91	69	1.506	1	19	7	10	1	12	21	0	1	2
MARCHE	23	23	225	1	10	0	9	0	0	0	0	1	0
MOLISE	7	6	136	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0
PIEMONTE	32	32	1.181	2	3	25	6	0	0	0	2	0	0
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	8	6	116	1	0	0	7	0	0	0	0	0	1
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	16	16	166	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
PUGLIA	45	45	257	5	36	4	0	0	40	0	0	0	0
SARDEGNA*	25	23	377	1	20	0	5	0	4	0	0	0	0
SICILIA	55	55	391	0	28	0	0	27	55	0	0	0	0
TOSCANA*	26	26	273	1	8	14	1	0	2	0	0	0	0
UMBRIA	12	12	92	0	11	0	1	0	0	0	0	0	0
VALLE D'AOSTA	1	1	74	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
VENETO	21	21	563	0	21	1	8	0	10	4	21	1	0
ITALIA	598	554	7.904	32	278	67	94	31	239	32	32	16	37

92,6%

*Solo SIOSS

La tabella successiva riporta la diffusione delle Unioni di Comuni nelle regioni italiane secondo l'ANCITEL aggiornata a febbraio 2020. Non vi sono statistiche ufficiali su quante di queste Unioni siano state indicate come forme associative della funzione socio-assistenziale.

Tabella 4. Diffusione delle Unioni di Comuni nelle regioni italiane

Regione	Totale Comuni	Unioni Comuni	Comuni aderenti	Adesione media	%
Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
Emilia-Romagna	328	43	269	6,26	82,01
Sardegna	377	37	294	7,95	77,98
Friuli-Venezia G.	215	18	163	9,06	75,81
Piemonte	1.181	110	785	7,14	66,47
Trentino-Alto A.	291	18	185	10,28	63,57
Marche	228	22	129	5,86	56,58
Toscana	273	23	142	6,17	52,01
Puglia	257	22	115	5,23	44,75
Liguria	234	22	102	4,64	43,59
Sicilia	390	39	168	4,31	43,08
Veneto	563	44	229	5,20	40,67
Molise	136	8	53	6,63	38,97
Lazio	378	17	89	5,24	23,54
Abruzzo	305	10	63	6,30	20,66
Umbria	92	2	16	8,00	17,39
Lombardia	1.507	81	261	3,22	17,32
Campania	550	15	91	6,07	16,55
Basilicata	131	2	17	8,50	12,98
Calabria	404	9	48	5,33	11,98
Totale	7.914	550	3.292	5,99	41,60

(Fonte: elaborazione Ancitel febbraio 2020)

c) Elementi per l'analisi dei modelli organizzativi

La tabella 5 sintetizza alcuni elementi utili all'analisi dei diversi modelli organizzativi adottati a livello di Ambito territoriale sociale (ATS), secondo lo schema (path analysis) illustrato all'inizio del documento. In particolare, si riporta la numerosità di quanti ATS per regione hanno:

- adottato i Piani di zona,
- adottato il PAL (Piano di Attuazione Locale) per la programmazione del Fondo Povertà
- istituito l'Ufficio di piano
- adottato forme di coordinamento istituzionale
- istituito la Rete territoriale per la protezione e l'inclusione sociale della protezione sociale
- adottato o meno la forma di gestione associata del Servizio Sociale Professionale (SSP).

Nell'ultima riga, che riporta l'incidenza percentuale dei totali nazionali per item analizzato, è evidenziato in rosso il valore più elevato.

Pur nella loro non completezza, i dati presentano una situazione molto frammentata. Elevata diffusione territoriale si riscontra per quanto concerne: i Piani di Zona (PdZ), adottati in quasi tutte le regioni anche se non uniformemente; gli Uffici di Piano (istituiti nell'80% degli ATS di cui si dispongono informazioni); le forme di coordinamento istituzionale (praticamente istituite in tutti gli ATS). Più limitata appare la diffusione dei dispositivi relativi al contrasto della povertà: i PAL registrano un'adozione che sfiora il 70% degli ATS; la Rete territoriale per la protezione e l'inclusione sociale è perlopiù non istituita o istituita in altra forma (generalmente la funzione è stata assunta da un organismo già esistente). Il Servizio Sociale Professionale ha una gestione prevalentemente associata (nel 44,9% dei casi), ma è molto diffusa anche quella a livello di singolo Comune (32,1%) e quella in forma ibrida (in parte associata, in parte comunale).

I dati riportati nella tabella sono stati rilevati dai referenti territoriali della Banca Mondiale, desunti dalla normativa regionale e dal loro stato di attuazione.



Tabella 5. Elementi per l'analisi dei Modelli Organizzativi

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	N° ATS	N° ATS comp	PdZ		PAL (almeno una annualità nel triennio 18-20)		UdP			Comitati dei sindacati o altra forma di coordinamento istituzionale			Rete territoriali per la protezione e l'inclusione sociale o altra forma			Servizio sociale professionale: tipo di gestione			
			Adottato	Non Adottato	Adottato	Non Adottato	Istituito	Non istituito	Istituito, ma non operativo	Istituito	Non istituito	Istituito, ma non operativo	Istituita	Non istituita	Altra forma	Associata	Comunale	Mista	
ABRUZZO	24	24	24	0	23	1	24	0	0	24	0	0	0	24	0	6	3	3	
BASILICATA	9	9	1	8	3	6	9	0	0	9	0	0	0	0	9	0	0	7	
CALABRIA	32	32	31	1	0	32	32	0	0	32	0	0	0	24	8	21	3	8	
CAMPANIA	60	60	45	15	10	50	10	50	0	10	0	0	10	0	13	45	2		
EMILIA-ROMAGNA	38	37	37	0	37	0	37	0	0	37	0	0	0	0	23	4	10		
FRIULI VENEZIA GIULIA	18	18	18	0	18	0	18	0	0	18	0	0	0	0	18	18	0	0	
LAZIO*	37	21																	
LIGURIA	19	18			16	2										18	0	0	
LOMBARDIA	91	69	69	0	69	0	69	0	0	69	0	0	0	0					
MARCHE	23	23	23	0	16	7	23	0	0	22	1	0	0	23	0				
MOLISE	7	6																	
PIEMONTE	32	32			27	5										30	2	0	
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	8	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0	0	0	6	0	8	0	0	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	16	16	16	0	0	16	0	16	0	16	0	0	0	16	0	16	0	0	
PUGLIA	45	45	44	1	44	1	44	1	0	45	0	0	0	0	45	0	0	40	
SARDEGNA*	25	23																	
SICILIA	55	55	55	0	54	1	28	14		55	0	0	29	15		0	55	0	
TOSCANA	26	26	26	0	0	26	26	0	0	26	0	0	26	0	0	16	0	10	
UMBRIA	12	12			12	0	12	0	0	12	0	0	0	12	0				
VALLE D'AOSTA	1	1	1	0												1	0	0	
VENETO	21	21	21	0	21	0	21	0	0	21	0	0	0	0	21	2	11	8	
ITALIA	599	554	411	31	350	153	353	87	0	402	1	0	65	120	101	172	123	88	
			92,5%	93,0%	7,0%	69,6%	30,4%	80,2%	19,8%	0,0%	99,8%	0,2%	0,0%	22,7%	42,0%	28,3%	44,9%	32,1%	23,0%
					442	503	440	403						286				383	
					79,8%	90,8%	79,4%	72,7%					51,6%					69,1%	
Informazioni mancanti																			

*Solo SIOSS

ALLEGATO 2. IL RAPPORTO DI LAVORO DEL PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI

Il rapporto di lavoro del personale degli Enti Locali e delle loro strutture è disciplinato da un autonomo comparto di contrattazione collettiva denominato “Funzioni Locali” in applicazione di quanto previsto dal Contratto Collettivo Nazionale Quadro del 13 Luglio 2016, sottoscritto per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (relativo al periodo 2016-2018). Il contratto quadro prevede i seguenti comparti: Comparto delle Funzioni centrali; Comparto delle Funzioni locali; Comparto dell’Istruzione e della ricerca; Comparto della Sanità. Il Contratto di Comparto delle Funzioni Locali – CCNL 21 Maggio 2018 - si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato dipendente da tutti gli enti del comparto indicate all’art. 4 del suddetto CCNQ del 13 luglio 2016. Con il termine “enti” si intendono tutte le Amministrazioni ricomprese nel comparto Funzioni Locali e il riferimento al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni, riportato come “D. Lgs. n. 165/2001”, si riferisce alla normativa nazionale che disciplina l’organizzazione del lavoro in tutta la pubblica amministrazione italiana.

La disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti in oggetto è pertanto articolata secondo i seguenti livelli:

- a) legislazione nazionale: D.Lgs.165/2001, codice civile, leggi di settore e in particolare il Testo Unico degli Enti Locali;
- b) contrattazione nazionale di Comparto: CCNL Funzioni Locali;
- c) fonti normative di ogni Ente o Amministrazione: Statuto, Regolamenti di Organizzazione e altri atti riguardanti il contesto interno di ogni assetto organizzativi, per la definizione di istituti giuridici, economici e organizzativi che hanno riflessi sul rapporto di lavoro dei dipendenti;
- d) contrattazione integrativa aziendale: svolta autonomamente fra ogni Amministrazione e le proprie rappresentanze sindacali territoriali ed interne all’ente;
- e) contrattazione individuale: svolta fra il datore di lavoro e ogni singolo soggetto, strettamente istitutiva del singolo rapporto di lavoro.

Questo allegato fornisce informazioni ed indicazioni in materia di gestione del personale assegnato ai servizi sociali in servizio presso gli enti locali, con particolare riferimento a:

- Le tipologie e specifiche del contratto individuale;
- Diritti e doveri del personale assunto negli enti locali;
- La classificazione giuridica ed economica del personale in servizio negli enti locali;
- Le modalità di reclutamento del personale;



- La valutazione della performance.

- **Il personale degli enti locali: tipologie e specifiche del contratto individuale di lavoro**

Nel contratto di lavoro individuale, per il quale è richiesta la forma scritta, sono obbligatoriamente indicati:

- tipologia del rapporto di lavoro (a tempo indeterminato o a tempo determinato con scadenza entro i 36 mesi; a tempo pieno – 36 ore settimanali - o a part-time superiore alle 12 ore; ecc.);
- data di inizio del rapporto di lavoro;
- categoria e profilo professionale di inquadramento;
- posizione economica iniziale;
- durata del periodo di prova;
- sede di lavoro;
- termine finale in caso di rapporto di lavoro a tempo determinato.

Il contratto individuale specifica che il rapporto di lavoro è regolato dai contratti collettivi nel tempo vigenti anche per le cause di risoluzione del contratto di lavoro e per i termini di preavviso. E', in ogni modo, condizione risolutiva del contratto, senza obbligo di preavviso, l'annullamento della procedura di reclutamento che ne costituisce il presupposto. L'assunzione può avvenire con rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale. In quest'ultimo caso, il contratto individuale di cui sopra indica anche l'articolazione dell'orario di lavoro assegnata. Il soggetto assunto, sotto la sua responsabilità, deve dichiarare di non avere altri rapporti di impiego pubblico o privato e di non trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità richiamate dall'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001.

Per il personale assunto con rapporto di lavoro a tempo parziale, si fa riferimento a quanto previsto sempre dal sopra richiamato D.Lgs. n. 165/2001. Ad esempio, al personale con il profilo di Assistente Sociale si affiancano oggi ulteriori Assistenti Sociali a tempo determinato finanziati da risorse POR FSE 2014/2020, PON Inclusion e Fondo Povertà – Quota Servizi, che integrano le capacità di ascolto e di presa in carico in molti territori così da garantire il LEPS mediante apertura di sportelli territoriali del servizio sociale professionale secondo un modello organizzativo che prevede nella sede degli Enti capofila la Direzione organizzativa dei servizi con capacità programmatica e gestionale e nei singoli territori i luoghi di ascolto e presa in carico in risposta al principio di prossimità della risposta ai bisogni espressi.



▪ Lo status dei dipendenti del comparto funzioni locali

Per il personale assunto negli Enti del Comparto Funzioni Territoriali valgono una serie di diritti e doveri contemplati nella Costituzione e nelle norme e nei principi di seguito riportati:

A) Diritti patrimoniali e non patrimoniali consistenti in:

- retribuzione, quale compenso per il lavoro prestato;
- il diritto all'ufficio, quale diritto alla permanenza nel rapporto di lavoro, la pretesa da parte del dipendente di non essere rimosso dall'impiego se non nelle ipotesi e con le garanzie stabilite dalla legge e dalla contrattazione collettiva;
- il diritto allo svolgimento delle mansioni quale fungibilità piena delle mansioni collocate all'interno
- di una medesima categoria ovvero dell'esigibilità di tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria in quanto professionalmente equivalenti;
- i diritti sindacali;
- il diritto di sciopero.

B) Orario di lavoro, ferie e festività come previsto dal CCNL Regione-EELL l'orario di lavoro è stabilito in 36 ore settimanali, avendo diritto a ferie annuali retribuite non rinunciabili e con orario di lavoro stabiliti dal D.Lgs. 66/2003 e ss.mm.ii.

C) Permessi suddivisi in:

- permessi retribuiti;
- permessi brevi;
- permessi straordinari per svariate tipologie previste dal CCNL.

D) Assenze così definite:

- assenze per malattia correlati ad una serie di obblighi anche da parte del dipendente;
- assenze per infortunio sul lavoro e per malattia dovuta a causa di servizio;
- assenze collegate a maternità e paternità

E) I congedi per la formazione ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato possono essere concessi a richiesta congedi per la formazione. I congedi per la formazione possono essere fruiti, anche in maniera frazionata, per un periodo che non può eccedere il limite massimo di undici mesi nella vita lavorativa del dipendente, che può beneficiarne esclusivamente ove abbia un'anzianità di servizio di almeno cinque anni nello stesso ente alle cui dipendenze si trova al momento dell'istanza.



F) L'aspettativa: si applicano ai dipendenti del Comparto le ipotesi di sospensione del rapporto di lavoro volte a conciliare la posizione di lavoratore subordinato e la sussistenza di impegni di rilevanza pubblica e il verificarsi di situazioni di natura personale e familiare come previste dal D.Lgs. 165/2001, dal D.Lgs. 267/2000 e dal CCNL 14 settembre 2000.

▪ **La classificazione giuridica ed economica del personale in servizio negli enti locali**

Il sistema di classificazione del personale del Comparto Funzioni Locali è stato introdotto per la prima volta dal CCNL sottoscritto il 31 marzo 1999. Il sistema di classificazione del personale del comparto funzioni locali è articolato in quattro categorie, denominate rispettivamente A, B, C e D:

- Appartengono alla categoria A i dipendenti che svolgono prevalentemente attività caratterizzate da conoscenze di tipo operativo generale e che affrontano procedimenti e problematiche lavorative di tipo dinamico, comunque di natura semplice.
- Appartengono alla categoria B i dipendenti che svolgono attività caratterizzate da alcune conoscenze specialistiche ed adibiti ai compiti aventi responsabilità segmentali e coordinate spesso da un collega di grado superiore.
- Appartengono alla categoria C i lavoratori che svolgono attività sufficientemente complesse che richiedono conoscenze significative anche se spesso di natura mono specialistica.
- Appartengono alla categoria D i lavoratori che esercitano attività contraddistinte da approfondite conoscenze e responsabilità specifiche e da conoscenze pluri specialistiche con responsabilità di risultati relativi ad importanti processi produttivi/amministrativi.

Nelle categorie è previsto un unico accesso corrispondente alla posizione economica iniziale di ciascuna categoria (salvo che per i profili della categoria B di cui all'art. 3, comma 7, del CCNL del 31.3.1999). Al personale assunto viene attribuito il trattamento tabellare corrispondente alla posizione economica iniziale prevista per la categoria cui il profilo di assunzione è ascritto, eccetto che per i profili della categoria B di cui al comma 2, per i quali il trattamento tabellare iniziale corrisponde al trattamento tabellare della posizione economica B3. In caso di passaggio dal basso in alto tra diverse categorie, al dipendente viene attribuito il trattamento tabellare iniziale previsto per la nuova categoria e per il nuovo profilo acquisito. Qualora il trattamento economico in godimento prima del passaggio acquisito per effetto della progressione economica di carriera risulti superiore al nuovo trattamento tabellare iniziale, il dipendente conserva a titolo di assegno personale la differenza assorbibile nella successiva progressione economica. Al personale che, alla data di entrata in vigore del CCNL 21 Maggio 2018, era inquadrato in profili della categoria D, per i quali l'accesso dall'esterno avveniva nella posizione economica D3 (e non come attualmente avviene per tutti solo nella posizione economica D1) sono conservati il profilo posseduto e la posizione economica acquisita nell'ambito della categoria in base a quanto previsto dai precedenti CCNL.

▪ **Nuove competenze professionali, tecniche e organizzative**

Oltre ai profili professionali "tradizionali", già presenti nella maggior parte delle strutture pubbliche che si occupano di servizi sociali (assistente sociale, educatore professionale, istruttore amministrativo), l'evoluzione delle organizzazioni porta oggi alla ricerca di nuove professionalità in



grado di supportare costantemente la progettazione degli interventi necessari e la ricerca di finanziamenti. Tali prospettive attuali richiedono infatti specifiche professionalità con competenze informatiche, contabili e amministrative al servizio di tutte le attività che si rendono necessarie in termini di programmazione ed esecuzione di affidamenti, contabilizzazione e rendicontazione delle risorse, redazione di una significativa quantità di atti amministrativi anche legati alla gestione ordinaria dei servizi.

Per rendere più comprensibile tale evoluzione è proposta qui di seguito la traccia di un nuovo profilo di competenze⁹, utile allo sviluppo organizzativo che qui si delinea.

Tra le principali competenze segnaliamo quelle relative allo scouting e alla valutazione di bandi emanati da ogni amministrazione pubblica o privata, dei programmi e delle loro opportunità di finanziamento, così come della pianificazione strategica ed operativa per l'accesso ai finanziamenti nazionali e comunitari. Si tratta di competenze che dovrebbero contribuire alla costituzione di un team di progetto impiegato nelle attività di networking con partner ed intermediari esterni, al monitoraggio e valutazione del progetto, così come dovrebbe essere responsabile della predisposizione della documentazione amministrativo-contabile necessaria ai fini della rendicontazione amministrativa e finanziaria. A questo fine, le competenze richieste dovrebbero spaziare dal diritto amministrativo alle capacità di studio/ricerca e formative, nonché alle competenze contabili e manageriali, inclusa la visione organizzativa e la conoscenza delle lingue straniere.

▪ **Le modalità di reclutamento del personale**

Nell'ordinamento italiano il concorso pubblico rappresenta il sistema ordinario di accesso al pubblico, ai sensi dell'art. 97, comma 3, della Costituzione. Dal canto suo, la legislazione ordinaria con l'art. 35 del D.Lgs. 165/2001 e ss.mm.ii. (in particolare, con il D.Lgs. 150/2009), nel definire le procedure di reclutamento stabilisce che l'assunzione nelle pubbliche amministrazioni avviene con contratto individuale di lavoro tramite:

- procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento per le qualifiche e i profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
- chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento obbligatorio ai sensi della Legge 68/1999 e previa verifica della compatibilità dell'invalidità con le mansioni da svolgere;

⁹ Si richiamano professionalità già attive presso alcuni contesti quali il "Network manager" o il "Project financial manager".



- chiamata diretta nominativa, riservata al coniuge superstite, ai figli del personale delle Forze armate, delle Forze dell'ordine, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del personale della Polizia locale deceduto nell'espletamento del servizio, nonché delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

La selezione prevista all'art. 35 del D.Lgs. 165/2001 deve tuttavia avvenire nel rispetto di alcuni principi fondamentali:

- adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento;
- adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;
- rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- decentramento delle procedure di reclutamento;
- composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o delle associazioni professionali.
- Ogni organizzazione, costituita da un singolo Ente o rappresentata dal raggruppamento di più Enti, deve rispettare le suddette modalità di reclutamento del personale laddove si tratti di sottoscrivere per la prima volta un rapporto di lavoro fra un ente e un singolo lavoratore. Nel caso di passaggio in mobilità inter-ente di un dipendente a tempo indeterminato, allo stesso lavoratore si applicano le caratteristiche giuridiche ed economiche instaurate con la nascita del rapporto di lavoro contratto con l'amministrazione di provenienza.

▪ **La performance organizzativa e la performance individuale**

Dopo la pubblicazione del D.Lgs. 150/2009, anche le Amministrazioni Pubbliche Italiane hanno visto introdotto l'obbligo di valutare i risultati raggiunti nei diversi periodi di attività. È ormai necessario specificare i livelli di produzione di ogni struttura organizzativa e quelli attribuibili alle prestazioni individuali di ogni singolo lavoratore. In questa sezione esaminiamo le due diverse tipologie di performance.

In relazione ai contenuti del testo contrattuale del Comparto Funzioni Locali, il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale potrà ispirarsi ai requisiti formali e sostanziali utili ad indirizzarne la definizione, a valutarne il livello di adeguatezza a quanto

previsto dal D. Lgs.150/2009 nonché a quanto emanato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche – CIVIT.

La performance si misura se preliminarmente si è proceduto all'individuazione dei risultati attesi e degli specifici indicatori in grado di misurare il raggiungimento degli stessi. In tal modo sarà possibile valutare il risultato in termini di efficienza ed efficacia, di quantità e qualità del contributo reso. Il Ciclo della performance che individua gli obiettivi generali, ovvero le priorità strategiche a valenza triennale, e gli obiettivi specifici, più specificatamente a valenza annuale, dovrà rappresentare il filo conduttore non solo per individuare gli obiettivi, ma anche per definire la partecipazione dei dipendenti coinvolti nella realizzazione degli obiettivi medesimi. Il CCNL stabilisce, a tal proposito, due distinti utilizzi delle risorse destinante ai premi correlati alla performance: quella "organizzativa" e quella "individuale". Tali incentivi avranno quindi due voci di erogazione separate proprio per la diversa tipologia dei risultati da conseguire.¹⁰

Ai fini della performance organizzativa rileva la capacità di un soggetto collettivo (intera amministrazione e/o strutture organizzative) di soddisfare le esigenze degli utenti attraverso un'efficiente allocazione delle risorse. Si tratta di una prestazione "alta", che riassume lo stato di salute dell'Ente, la sua reattività alle mutevoli esigenze della comunità e del contesto di riferimento. Le componenti della performance organizzativa dovrebbero dunque essere riferite all'intera amministrazione (es: indicatori finanziari di ente, indici sintetici del grado di raggiungimento dei target di outcome di tutti gli obiettivi strategici, indici sintetici di raggiungimento di tutti gli obiettivi operativi di ente, indici sintetici del grado di soddisfazione dell'utenza). La performance individuale attiene allo specifico contributo del lavoratore rispetto agli ambiti di più diretta responsabilità e di azione e può dunque sostanziarsi, per i dipendenti, in una sintesi del grado di raggiungimento di obiettivi di struttura (ovvero quelli inerenti l'attività ordinaria riferiti alla struttura di appartenenza); obiettivi individuali (ovvero quelli legati ad indicatori di risultato inerenti l'attività propria della struttura di appartenenza ed all'apporto peculiare del valutato in termini quali-quantitativi); comportamenti e caratteristiche, cioè la componente valutativa che attiene al "come" viene resa la prestazione lavorativa.

Performance organizzativa

Se il Decreto Legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, integrato e modificato dal Decreto Legislativo n. 74 del 25 maggio 2017 prevede che:

"1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività;

¹⁰ Cfr l'Allegato 2 per maggiori dettagli sulle due diverse tipologie di performance.



- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità. “

Alcuni tra i possibili ambiti di misurazione e valutazione della Performance Organizzativa eventualmente costituenti il Piano della Performance di un Ente, potrebbero essere i seguenti:

- il grado di attuazione delle strategie (indirizzi dell'Amministrazione);
- il portafoglio delle attività e dei servizi;
- lo stato di salute dell'amministrazione (equilibri di bilancio e gestione delle risorse finanziarie);
- gli impatti dell'azione amministrativa (semplificazione e tempi dei procedimenti);
- i confronti con altre amministrazioni (benchmark sulla qualità della vita e sull'efficacia dei servizi, ma anche confronti con altre amministrazioni attraverso la consultazione dei dati e delle informazioni).

Più specificamente, il Sistema di valutazione per la misurazione della Performance Organizzativa dovrà essere strutturato per rilevare:

- i volumi di output, utenza, indicatori di performance, standard dei servizi erogati;
- i valori degli standard, l'impegno assunto verso l'utenza nell'erogazione dei servizi, al fine di misurare il grado di peggioramento, invarianza e di miglioramento delle performance erogate;
- la trasparenza dell'amministrazione per qualificare i rapporti tra cittadini e istituzioni.

La misurazione andrebbe effettuata rilevando indicatori con riferimento a:

- quantità;
- qualità: articolata in accessibilità, qualità tecnica, e tempestività;
- efficienza: articolata in tecnica e economica;
- soddisfazione dell'utenza: interna o esterna.

In particolare, potrebbero essere declinati dei criteri valutativi attinenti:



- la performance organizzativa di Ente;
- la performance organizzativa di struttura;
- la performance organizzativa di gruppo;
- il contributo individuale alle diverse performance organizzative (ovvero la capacità del singolo di incidere sulla performance della struttura di appartenenza).

Performance individuale

Gli ambiti di valutazione della Performance Individuale possono essere così esemplificati:

- Obiettivi di gruppo: Specificare cosa viene chiesto di fare al dipendente su questo obiettivo riconducibile a progetti “di Ente” e/o di “Servizio”.
- Obiettivi individuali: Miglioramento/Mantenimento degli standard del servizio e/o obiettivi relativi ad attività e progetti di specifica competenza del dipendente.
- Indicatori: Elemento cardine in quanto, associati ad ogni obiettivo, misurano le dimensioni della performance ed i risultati dell’azione individuale. Vanno pertanto individuati accuratamente perché attraverso l’analisi finale verrà misurata la prestazione del dipendente (opportuna la redazione di una mappa degli indicatori).
- Target/risultato atteso: Ovvero il potenziale risultato raggiungibile facendo riferimento a idonei valori di prestazione espressi con appropriate unità di misure.
- Risultato ottenuto: Riferiscono il grado di raggiungimento dell’obiettivo ricondotto al target/risultato atteso. In particolare, si potrebbe aggiungere: che ogni obiettivo assegnato deve essere monitorato in corso di esercizio; introdurre indagini di customer per il coinvolgimento mirato di fasce di utenza.
- Comportamenti: È una componente della valutazione spesso trascurata, ma in realtà è importante che al dipendente valutato, in fase di programmazione ed all’assegnazione degli obiettivi, sia comunicato e formalizzato anche il comportamento atteso. Ovvero siano esplicitati quali comportamenti sono ritenuti determinanti ed opportuni per lo svolgimento dei compiti legati allo specifico ruolo ricoperto.