

Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali





Dipartimento per le politiche sociali, del terzo settore e migratorie
Alessandro Lombardi

Direzione Generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alle povertà
Romolo de Camillis

Divisione II
Cristina Berliri

Divisione IV
Renato Sampogna

05 | Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali

Illustrazioni
Ylenia Romoli

Realizzazione editoriale
Direzione Generale per lo sviluppo sociale e gli aiuti alla povertà - Divisione II - Divisione IV,
con il supporto della Banca Mondiale

Progettazione grafica e impaginazione
Rocco Ricciardi, Ylenia Romoli

Il presente documento è stato realizzato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nell'ambito delle attività previste dall'accordo di collaborazione pluriennale sottoscritto in data 15 novembre 2022 ai sensi dell'art. 15, comma 1, legge n. 241 del 1990.

Settembre 2025, Istituto degli Innocenti

Sommario

Capitolo 1 Introduzione

- 1.1. Presentazione del documento
- 1.2. I LEPS nella legge di bilancio 234/2021

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
- 2.2. Le forme associative e gli enti strumentali

Capitolo 3 Modelli organizzativi per la gestione associata dei servizi

- 3.1. Funzioni di coordinamento e la *governance*
- 3.2. Funzioni di pianificazione e di programmazione
- 3.3. L'erogazione degli interventi e dei servizi
- 3.4. La gestione del personale nelle forme associative

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



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:

- coordinamento e *governance*, con riferimento sia alla funzione tecnica amministrativa (Ufficio di Piano, Ufficio Comune) che a quella istituzionale (Ente capofila, Comitato dei sindaci, Conferenza dei sindaci, Coordinamento istituzionale, Assemblea consortile, Giunta dell'Unione dei Comuni, ecc.) 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;

- 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;
- 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;
- 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.

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 e 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 DL 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 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,

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

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 di cui ai commi da 159 a 171 (inerenti interventi e servizi per le persone anziane non autosufficienti e i LEPS già definiti) 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. Nel rimandare agli altri strumenti specificamente previsti dalla stessa norma primaria per l'attuazione degli interventi di cui ai commi da 159 a 171, le presenti linee guida si limitano a fornire indicazioni per l'adozione di atti di programmazione integrata. L'obiettivo delle presenti 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
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, PN INCLUSIONE,
Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa e sostegni in esso previsti	D.I. 48/2023, art. 6, comma 8	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, FNPS, PN INCLUSIONE; Piano operativo complementare (POC)
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, PN INCLUSIONE
Prevenzione dell'allontanamento familiare	Legge 234/2021, comma 170	Piano nazionale interventi e servizi sociali	PNRR, FNPS
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; PNRR; PN INCLUSIONE

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: incremento operatori sociali	Legge 234/2021, comma 163 (potenziamento risorse professionali)	Citato nel Piano nazionale interventi e servizi sociali come "servizi per la non autosufficienza"	FNA
Integrazione dell'offerta dei servizi e degli interventi di cui alle aree individuate al comma 162	L. 234/2021 Comma 164	Piano nazionale interventi e servizi sociali	FNA

* Fonti di finanziamento che integrano le risorse regionali e locali, trattandosi di interventi e servizi in settori che rientrano tra le funzioni fondamentali dei Comuni.

È opportuno sottolineare che, relativamente allo specifico tema degli interventi in materia di lotta alla povertà, il D.L. 2023/48 definisce come livelli essenziali delle prestazioni il Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa e i sostegni in esso previsti (art. 6), rimandando all'articolo 20 del D. Lgs. 150/2015 la definizione del percorso per l'inclusione lavorativa e all'art. 7 del D. Lgs. 147/2017 l'identificazione dei sostegni finanziabili con la quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Inoltre, restano in vigore gli articoli 21, 23 e 24 del citato D. Lgs. 147/2017 che stabiliscono le 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.

La legge 23 marzo 2023, n. 33, "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane" all'art. 4, comma 1, prevede la delega al Governo in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti, finalizzata - tra le altre cose all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di:

- coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari in favore degli anziani non autosufficienti erogati a livello regionale e locale;
- promozione su tutto il territorio nazionale di un omogeneo sviluppo degli ATS, ai fini dell'esercizio delle funzioni di competenza degli enti territoriali e della piena realizzazione dei LEPS, garantendo che questi costituiscano la sede operativa dei servizi sociali degli enti locali del territorio per lo svolgimento omogeneo sul territorio stesso di tutte le funzioni tecniche di programmazione, gestione, erogazione e monitoraggio degli interventi nell'ambito dei servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti.
- Il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29 recante Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33, all'articolo 22, individua i livelli essenziali delle prestazioni sociali e le aree nelle quali gli ATS provvedono ad erogarli, confermando di fatto l'impianto normativo delineato dal Legislatore nella legge di bilancio per l'anno finanziario 2022.

È, inoltre, prevista la realizzazione di un apposito sistema di monitoraggio dei LEPS e degli obiettivi di servizio in grado di verificare con maggiore precisione il grado di attuazione degli stessi nei territori, consentendo di poter intervenire efficacemente laddove si ravvisino delle difficoltà legate alla loro erogazione. La stessa norma, all'articolo 23, conferma che gli Ambiti territoriali sociali provvedono a garantire lo svolgimento omogeneo di tutte le funzioni tecniche di programmazione, gestione, erogazione e monitoraggio degli interventi nell'ambito dei servizi sociali e che, a tale fine, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata, provvede ad aggiornare le linee guida di cui all'articolo 1, comma 161, della legge 234/2021.

Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 recante *“Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato”* stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri saranno individuati i livelli essenziali delle prestazioni a favore delle persone con disabilità.

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. 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.

Le convenzioni individuano le modalità organizzative e tecnico-finanziarie più idonee a garantire il presidio delle funzioni fondamentali, attraverso personale dedicato reso disponibile dagli Enti associati.

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.

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 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.

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 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

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.

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 (Ipab) 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 e/o ai Comuni, 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.

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 contemplano 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 socio-sanitarie, 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 programmatica, 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;
- programmazione e 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 socio-assistenziale;
- promozione e gestione delle attività di integrazione delle politiche con quelle socio-sanitarie, 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 socio-sanitarie 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 anche in forma integrata con i servizi sanitari.

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 programmatica 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 Mondiale, 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 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.

In tale contesto, successivamente, i Punti unici di accesso hanno assunto particolare centralità con l'articolo 1, comma 163, della legge 234/2021 ai sensi del quale il Servizio sanitario nazionale e gli ATS garantiscono, mediante le risorse umane e strumentali di rispettiva competenza, alle persone in condizioni di non autosufficienza l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso punti unici di accesso (PUA), che hanno la sede operativa presso le articolazioni del servizio sanitario denominate «Case della comunità». Presso i PUA operano equipe integrate composte da personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente appartenente al Servizio sanitario nazionale e agli ATS. Tali equipe integrate, nel rispetto di quanto previsto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 per la valutazione del complesso dei bisogni di natura clinica, funzionale e sociale delle persone, assicurano la funzionalità delle unità di valutazione multidimensionale (UVM) della capacità bio-psico-sociale dell'individuo, anche al fine di delineare il carico assistenziale per consentire la permanenza della persona in condizioni di non autosufficienza nel proprio contesto di vita in condizioni di dignità, sicurezza e comfort, riducendo il rischio di isolamento sociale e il ricorso ad ospedalizzazioni non strettamente necessarie. Sulla base della valutazione dell'UVM, con il coinvolgimento della persona in condizioni di non autosufficienza e della sua famiglia o dell'amministratore di sostegno, l'equipe integrata procede alla definizione del progetto di assistenza individuale integrata (PAI), contenente l'indicazione degli interventi modulati secondo l'intensità del bisogno. Il PAI individua altresì le responsabilità, i compiti e le modalità di svolgimento dell'attività degli operatori sanitari, sociali e assistenziali che intervengono nella presa in carico

della persona, nonché l'apporto della famiglia e degli altri soggetti che collaborano alla sua realizzazione. La programmazione degli interventi e la presa in carico si avvalgono del raccordo informativo, anche telematico, con l'INPS.

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 guida⁴ elaborate da ANAC ai sensi dell'art. 213 dello stesso Codice.

Tale orientamento viene rafforzato nel nuovo Codice dei contratti pubblici - *D. Lgs. 31 marzo 2023 n. 36 Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, pubblicato nel supplemento ordinario n. 12 alla Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023.

Nello specifico all'art. 6 (*Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore*) viene ribadito che «... in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al [decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117](#), sempre che gli stessi i contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal [Titolo VII del codice del Terzo settore](#), di cui al [decreto legislativo n. 117 del 2017](#)».

⁴ <https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-17-indicazioni-in-materia-di-affidamenti-di-servizi-sociali-27-luglio-2022>.

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.

⁵ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/E-online-il-Vademecum-sull-affidamento-dei-servizi-sociali.aspx>.

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 178/2020⁶ prevede che i Comuni e le loro forme associative, definite ai sensi dei capi IV e V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 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 della spesa di personale.

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".

⁶ L'estensione della deroga ai vincoli assunzionali, originariamente previsti con riferimento ai Comuni, alle forme associative di cui ai capi IV e V del titolo II della parte I del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è stata introdotta dal disegno di legge n. 1097 della 19a legislatura (*Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore*) definitivamente approvato in data 25 giugno 2024.

- **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 alle 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 dalle Regioni e/o 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:

- garantire, la stabilizzazione dei principali fondi trasferiti alle Regioni e agli ATS con l'obiettivo 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 nell'ambito di una programmazione unitaria di respiro pluriennale che superi la logica delle programmazioni legate alla singola fonte finanziaria;
- adottare, promuovere e sostenere i provvedimenti e le iniziative tesi al superamento della parcellizzazione delle fonti finanziarie per il finanziamento dei LEPS e, più in generale, alla costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- adottare tutte 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 una adeguata programmazione degli stessi e il loro utilizzo nel corso dell'anno finanziario di competenza, nella prospettiva dell'attuazione omogenea su tutto il territorio nazionale dei LEPS;
- 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 procedure di integrazione con i sistemi informativi regionali e definire, in prospettiva, l'approdo ad uno strumento/piattaforma unico di gestione e rendicontazione

- definire e condividere tra MLPS, Regioni e ATS gli impegni e le coordinate dei debiti informativi nell'ambito dei sistemi informativi nazionali (SIUSS e SIOSS e altri sistemi di monitoraggio e rendicontazione attinenti agli interventi e servizi sociali) valorizzando il nodo di sintesi rappresentato dai sistemi informativi regionali;
- 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) anche tramite l'integrazione di sistemi in essere tramite Web Services;
- assicurare alle Regioni e 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;
- prevedere idonei strumenti di raccordo e integrazione con gli altri Ministeri e Dipartimenti impegnati nella programmazione e attuazione di altre politiche connesse al comparto sociale, quali quello sanitario, dell'istruzione, della disabilità e delle politiche familiari in modo da assicurare la composizione di filiere integrate tra i diversi livelli essenziali;
- aggiornare le presenti linee guida ai sensi dell'articolo 24 del D. Lgs. del 15 marzo 2024, n. 29.

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

Le Regioni si impegnano a:

- 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, anche con la previsione di meccanismi premiali e forme di incentivazione nella distribuzione delle risorse;
- promuovere e sostenere l'adozione, da parte dei Comuni, di forme stabili e strutturate di gestione associata dei servizi sociali, favorendo il superamento della frammentazione, la razionalizzazione della spesa e il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi nell'attuazione dei LEPS;

- adottare atti di programmazione sociale che prevedano forme, modalità e strumenti di integrazione strutturali con le componenti sanitaria e lavorativa del sistema regionale, nell'ambito di una programmazione unitaria di respiro pluriennale, che superi la logica delle programmazioni legate alla singola fonte finanziaria;
- individuare, nei propri atti di programmazione integrata, specifici indirizzi in ordine:
- allo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, progettazione e valutazione sociale, nonché di gestione amministrativa, contabile e finanziaria, in capo agli ATS e ai relativi Uffici di Piano, mediante una adeguata organizzazione degli stessi;
- alla presenza negli ATS di figure tecniche di coordinamento, capaci di promuovere forme e processi di integrazione con il livello dirigenziale territoriale dell'organizzazione sanitaria, delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e formazione, delle politiche abitative, del sistema complessivo della giustizia 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;
- all'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;
- garantire continuità e stabilità alla programmazione sociale regionale in coerenza con la programmazione sociale nazionale, assicurando 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 di cui alle "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore" approvate con Decreto 72/2021 attuativo del D. Lgs. 117/2017,
- favorire il rafforzamento della gestione associata degli interventi e dei servizi sociali a livello di ATS utilizzando, tra le forme strumentali previste dalla legislazione vigente, quelle dotate di personalità giuridica, al fine di assicurare autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria oltreché continuità nella gestione associata prevedendo, eventualmente, forme di incentivazione e meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse;

- programmare, nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie, percorsi formativi periodici e costanti per gli amministratori e 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;
- promuovere tramite l'integrazione e i web services, 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);
- 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;
- 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;
- favorire lo sviluppo di forme di collaborazione tra ATS contigui, sulla scorta dell'esperienza già maturata nell'ambito dei progetti di cui al PNRR M5C2, anche tramite convenzionamento, nella gestione di funzioni generali di carattere amministrativo (es. gestione del personale, appalti, gestione contabile, controllo di gestione, DPO, ecc.);
- definire i modelli di governance e le modalità operative specifiche per la programmazione integrata sociale e sanitaria (Piani di Zona e Programma delle Attività Territoriali dei Distretti) garantendo, al contempo, le condizioni migliori per favorire il raccordo tra i diversi servizi territoriali;
- garantire che gli ATS siano dotati di modelli organizzativi omogenei e funzionali all'integrazione del comparto sociale con quello sociosanitario e del lavoro, con l'obiettivo di arrivare alla coincidenza 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;

- adottare tutte le soluzioni tecniche e organizzative utili a uniformare, in armonia con il livello nazionale, tempi, criteri e modalità di trasferimento dei fondi regionali agli ATS, in modo da assicurare una adeguata programmazione degli stessi e il loro utilizzo nel corso dell'anno finanziario di competenza, nella prospettiva dell'attuazione omogenea su tutto il territorio nazionale dei LEPS.

Impegni in capo ai Comuni e agli ATS per supportare il rafforzamento del sistema.

I Comuni si impegnano a:

- adottare, nei tempi e nei modi definiti con le Regioni, le scelte istituzionali e le soluzioni organizzative atte ad individuare gli ATS come soggetti strutturati e stabili nel tempo, 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 utilizzando, tra le forme strumentali previste dalla legislazione vigente, quelle dotate di personalità giuridica;
- dotare gli ATS, direttamente, 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 di programmazione, gestione, erogazione, monitoraggio e valutazione degli interventi nell'ambito dei servizi sociali garantendone la stabilità e l'opportuna strutturazione nel tempo;
- assicurare una adeguata formazione e aggiornamento, sia a livello tecnico che amministrativo, al personale assegnato agli ATS;
- delegare l'ATS allo svolgimento della funzione di sistema informativo, essenziale anche per l'erogazione dei fondi nazionali e regionali, per conto di tutti i comuni, assicurando omogeneità, tempestività e qualità ai flussi in raccordo con il livello regionale e nazionale anche attraverso la dotazione di adeguato personale tecnico;
- rafforzare la funzione di coordinamento tecnico degli ATS (ufficio di piano/ufficio comune), al fine di sostenere l'attività di programmazione, progettazione e gestione del sistema dei servizi sociali a livello di Ambito, favorendo le forme di raccordo con gli altri enti ed organismi competenti per le politiche della salute, del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche abitative,

del sistema complessivo della giustizia e delle forze dell'ordine, oltre che con eventuali altri Enti strumentali, per l'attuazione degli interventi e dei servizi previsti nella programmazione territoriale, nonché con il mondo del terzo settore e delle ASP.

Gli ATS si impegnano a:

- 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, il sistema complessivo della giustizia e delle forze dell'ordine finalizzati alla realizzazione di una offerta integrata di interventi e di servizi;
- garantire continuità nella programmazione sociale unitaria e di respiro pluriennale, in coerenza con le linee programmatiche nazionali e regionali, assicurando 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 di cui alle "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore" approvate con Decreto 72/2021 attuativo del D. Lgs. 117/2017;
- 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;
- istituire siti web di ATS riportanti un set di informazioni minime standard anche al fine di garantire trasparenza verso i cittadini;
- garantire l'aggiornamento costante e tempestivo del Registro Ambiti e delle Banche Dati del Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali istituito dal Decreto ministeriale 103 del 22 agosto 2019, ai sensi dell'articolo 24 del Decreto Legislativo n. 147 del 201;
- favorire lo sviluppo di forme di collaborazione tra ATS contigui, sulla scorta dell'esperienza già maturata nell'ambito dei progetti di cui al PNRR M5C2, anche tramite convenzionamento, nella gestione di funzioni generali di carattere amministrativo (es. gestione del personale, appalti, gestione contabile, controllo di gestione, DPO, ecc.);
- favorire l'interoperabilità dei propri sistemi informativi, al fine di attuare quanto previsto dall'articolo 1, comma 163, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, nel rispetto delle linee guida delle

pubbliche amministrazioni, adottate dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), e delle linee guida definite dall'Agenzia nazionale per la sanità digitale (ASD);

- adottare specifici accordi di collaborazione, sulla base degli atti di programmazione di livello regionale e locale, al fine di individuare modalità semplificate di accesso agli interventi e ai servizi sanitari e sociali in modo da assicurare l'attuazione della governance integrata e garantire il funzionamento efficiente ed efficace dell'équipes integrata. I soggetti sottoscrittori dell'Intesa realizzano, con periodicità annuale, 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.

