



Costituzione degli Ambiti territoriali sociali nella Regione Veneto: quaderni operativi

1. La costruzione della forma giuridica e del modello organizzativo



1. Premessa

La Regione Veneto, al fine di riorganizzare il sistema di programmazione ed erogazione dei servizi sociali, ha adottato la Legge ASSETTO ORGANIZZATIVO E PIANIFICATORIO DEGLI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI (LR. 9/2024).

Partendo dal presupposto del valore aggiunto generato dalla dimensione associativa, sancita già nel 2000 dalla Legge quadro dei servizi sociali (L. 328/2000) e confermata nel tempo dalle esperienze di fatto condotte a livello nazionale, tale norma regionale prevede la costituzione degli Ambiti territoriali sociali (ATS) quale livello della programmazione e gestione associata.

Gli ATS vengono definiti tenendo conto delle necessarie interconnessioni con la programmazione sanitaria e delle dimensioni territoriali e demografiche.

Per la realizzazione di questo disegno avvengono due movimenti, mirati a **fare coincidere il territorio per il quale si adotta la programmazione con il territorio per il quale si costruisce un corrispondente modello gestionale**:

- la **programmazione si avvicina al territorio**, cercando una maggiore aderenza alle specificità esistenti;
- la **gestione**, attualmente parcellizzata e suddivisa tra i singoli comuni **si colloca in un ambito più ampio** di quello del singolo ente, in grado di consentire sinergie, elasticità organizzativa, dispositivi in grado di dare maggiore continuità e solidità.



Giunge in questo modo a compimento il movimento iniziato con la richiamata Legge quadro degli interventi e servizi sociali, oggi completato da altri interventi normativi per il raggiungimento dei **Livelli essenziali delle prestazioni sociali** e per la creazione di un modello



di sussidiarietà che vede il **pieno coinvolgimento degli Enti del terzo settore.**

Gli ATS sono il luogo della realizzazione di questo modello, abbastanza vicino dal territorio da consentire un lavoro di **welfare generativo di comunità** ma abbastanza integrato su un piano sovracomunale per consentire un'adeguata solidità organizzativa. Il dimensionamento degli ATS tiene conto, al fine di facilitare l'integrazione socio sanitaria, dell'attuale perimetrazione dei distretti sanitari.

La costituzione della forma associativa attraverso la quale dovranno essere realizzate la programmazione e la gestione associata a livello di ATS deve essere completata entro due anni dall'entrata in vigore della legge regionale, e pertanto entro il 10 aprile 2026.

Nei mesi successivi all'entrata in vigore della Legge, anche grazie ad appositi incentivi regionali a supporto del processo, i Comuni dei singoli Ambiti territoriali hanno avviato una intensa attività di confronto e di analisi dei propri servizi, dei contesti locali e degli obiettivi di sviluppo e integrazione utili a prefigurare in linea generale il modello organizzativo da perseguire per concretizzare la gestione associata.

Il primo strumento formale attraverso il quale delineare il percorso di costituzione della forma associativa è stato individuato dall'art. 19, comma 2, lettera a), della Legge che ha previsto, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, e pertanto nel mese di aprile 2025, l'adozione da parte degli ATS e la trasmissione alla Regione di un protocollo d'intesa, sottoscritto da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti all'ambito, attraverso il quale formalizzare l'obiettivo individuato per la realizzazione della gestione associata, gli impegni reciproci, i tempi e le modalità per il raggiungimento dell'obiettivo, allegando anche apposito diagramma esplicativo delle fasi e delle azioni da condurre. Obiettivo di tale strumento è quello di esplicitare, oltre alle attività da porre in essere, l'individuazione della forma giuridica ritenuta più idonea tra quelle previste dal Testo Unico degli Enti Locali, tenendo conto delle indicazioni esplicitate dalla Legge Regionale

A supporto di tale passaggio, la Giunta regionale attraverso la deliberazione n. 1164/2024 ha messo a disposizione apposito schema, di fatto utilizzato e seguito dai territori per la formalizzazione.

L'analisi contenuta nel presente Quaderno, riprendendo le finalità complessive della legge e delle Deliberazioni Regionali attuative, esamina le ricadute della scelta della formula giuridica sul piano organizzativo, nella prospettiva degli ulteriori passaggi da fare e delle attività da svolgere nei mesi successivi, che dovranno portare alla costituzione della forma associativa entro il mese di aprile 2026.

La riflessione tiene in attenta considerazione anche le analisi ed indicazioni fornite con le "Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali," di recente approvate attraverso apposito Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

A supporto di questa fase di realizzazione e concretizzazione delle azioni programmate nei protocolli d'intesa adottati nell'aprile 2025, vengono pubblicati insieme al presente due ulteriori quaderni:

- un secondo quaderno specificamente dedicato alla gestione del personale e al relativo passaggio alla gestione associata,
- un terzo ed ultimo quaderno dedicato alla governance del sistema, comprensivo di

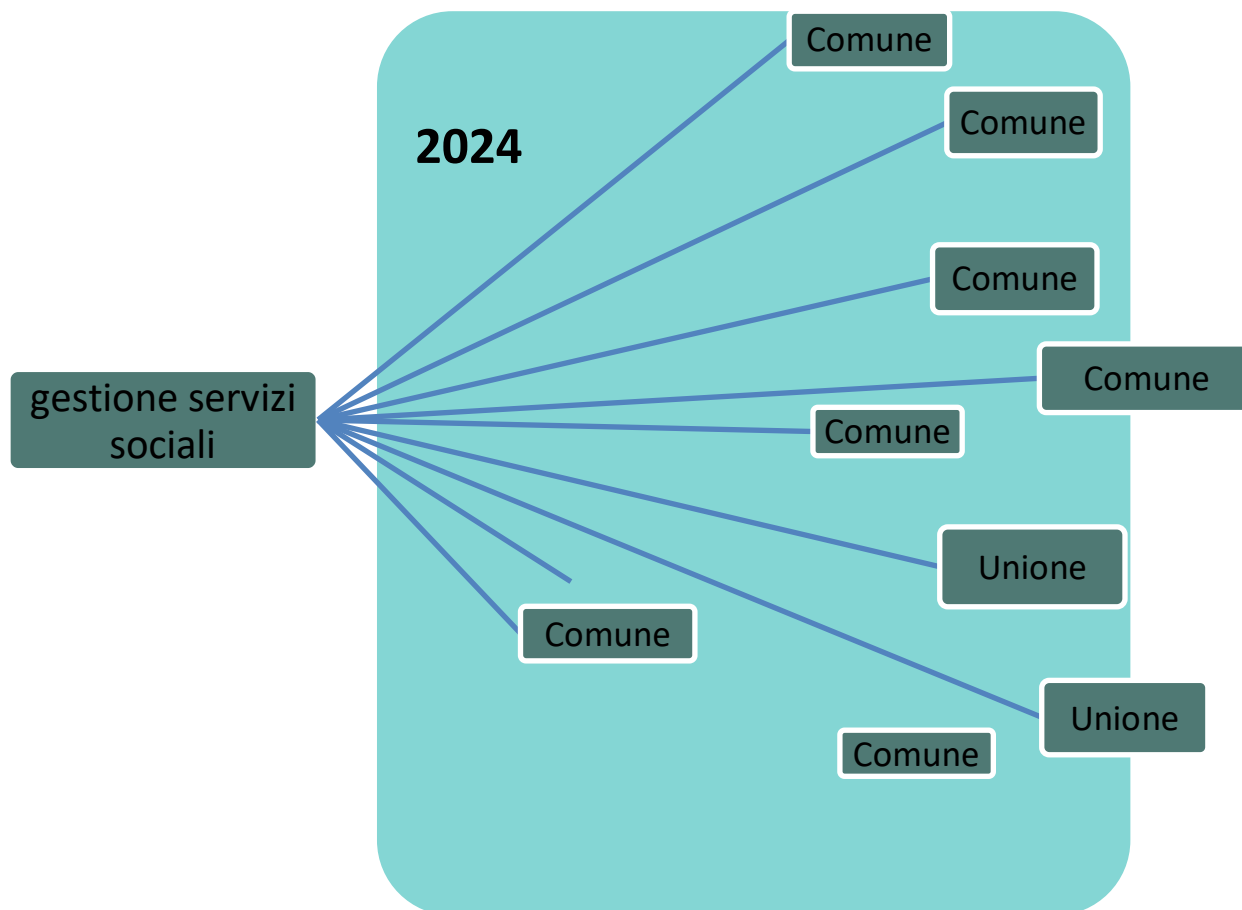


schemi di atti istitutivi della gestione associata tramite ente strumentale (Convenzione, Atto costitutivo, Statuto).



2. Quadro della programmazione e della gestione

L'attuale quadro vede, come premesso, la gestione parcellizzata nei singoli enti territoriali.



Si avvia ora il percorso concreto e fattivo per il superamento di tale frammentazione.

Nell'operatività sono già lungamente sperimentate e consolidate esperienze che hanno di fatto guidato la costituzione degli ATS ed in particolare:

- l'attuale dimensionamento dei distretti sanitari, con una governance che ha coinvolto gli Amministratori dei Comuni nel Comitato dei Sindaci di Distretto;
- le attività di coordinamento svolte dai Comuni capofila per la gestione dei finanziamenti nazionali europei, nazionali e regionali.

Questo ruolo è stato riconosciuto e formalizzato attraverso la Deliberazione di Giunta Regionale n. 1191 del 18 agosto 2020 "Definizione degli Ambiti Territoriali Sociali. L.n. 328/2000 e D.lgs. n. 147/2017".

La costituzione degli ATS va di fatto a consolidare tali livelli, individuati quale dimensione adeguata per una progettazione integrata tra Enti locali e quale ambito ottimale per uno sviluppo complessivo del sistema che fa coincidere in tale livello l'adozione delle scelte strategiche attraverso la programmazione (Piani di zona), l'organizzazione e la gestione dei servizi sociali e socio assistenziali. Sia la programmazione che la gestione avvengono in



sinergia con la Rete territoriale per la gestione associata e l'inclusione sociale dei soggetti pubblici e privati a vario titolo coinvolti.

Il disegno prefigurato dalla Legge regionale è stato declinato in una serie di deliberazioni di giunta attuative, atte a guidare passo per passo il percorso di costituzione degli ATS come soggetti giuridici in grado di programmare e gestire a livello di ambito questa ampia gamma di attività:

- DGR n. 1077 del 17/09/2024 "Approvazione delle indicazioni per la costituzione e l'avvio degli Ambiti Territoriali Sociali. Art. 18, comma 1, lett. a) della L.R. n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 89 del 13 agosto 2024."
- DGR n. 1078 del 17/09/2024 "Approvazione dello schema di regolamento per l'istituzione e il funzionamento del Comitato dei Sindaci di Ambito. Art. 11, comma 6 della Legge regionale n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 90 del 13 agosto 2024"
- DGR n. 1132 del 01/10/2024 "Approvazione delle modalità per la formazione dell'elenco regionale di idonei alla nomina a direttore di Ambito Territoriale Sociale (ATS). Art. 18, comma 1, lett. f) della Legge regionale n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 102 del 3/09/2024."
- DGR n. 1159 del 15/10/2024 "Schema di convenzione per l'esercizio delle funzioni delegate alle Aziende ULSS. Deliberazione/CR n. 120 del 1° ottobre 2024."
- DGR n. 1162 del 15/10/2024 "Modalità di costituzione e funzionamento della Rete territoriale per la gestione associata e l'inclusione sociale. Art. 15, comma 2 della Legge regionale n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 112 del 17 settembre 2024."
- DGR n. 1164 del 15/10/2024 "Schema di protocollo di intesa per l'individuazione delle fasi di definizione delle modalità organizzative e delle tempistiche per la realizzazione dell'esercizio associato di cui all'art. 18, comma 1, lett. c) della Legge regionale n. 9 del 4 aprile 2024 "Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e dei servizi sociali".

L'assetto che si configurerà alla fine del percorso evidenzia la programmazione e la gestione assunte a livello di ATS, così come la costituzione e la manutenzione della "rete territoriale".





La riorganizzazione avviene pertanto su due macro livelli:

- **Governance:** il Comitato dei Sindaci di Ambito, composto dai Sindaci dei Comuni appartenenti all'ATS, definisce le modalità istituzionali e le forme organizzative gestionali più adatte all'organizzazione dell'ATS e della rete dei servizi, assume la programmazione sociale attraverso il Piano di Zona, definisce le forme di collaborazione e coordinamento con gli altri soggetti istituzionali;
- **Gestione:** il livello tecnico, sulla base degli indirizzi politici, raccoglie ed elabora tutte le informazioni necessarie per la programmazione e la gestione, e formula le proposte organizzative per la gestione dei servizi sociali a livello di ATS, attua gli indirizzi del Comitato per realizzare tutte le attività propedeutiche alla nascita della forma associativa individuata; gli strumenti sono indicati nella richiamata DGR n. 1077 del 17/09/2024.



Come previsto dalla Legge, nella piena autonomia decisionale degli Enti locali, attraverso il Comitato dei Sindaci di Ambito, gli ATS hanno individuato la forma gestionale associata preferibile per i servizi sociali, tenendo conto delle indicazioni regionali, che definiscono quale modello preferenziale l'Azienda Speciale consortile di cui agli art. 31 e 114 del Testo Unico degli Enti locali.

Solamente nel caso in cui l'ATS comprenda un Comune capoluogo e sia presente una forma associativa stabilmente costituita, vi è la possibilità di optare per la Convenzione tra Comuni di cui all'art. 30 del Testo Unico degli Enti locali, supportando la scelta con un'adeguata analisi dei costi e benefici.



La fase realizzativa è caratterizzata da grande delicatezza e complessità, per la quantità dei servizi in gioco, dei professionisti e degli operatori coinvolti e, infine, per la necessità di salvaguardare e possibilmente incrementare la qualità dei servizi, nell'ottica di implementazione dei LEPS previsti a livello nazionale, che anche le recenti Linee guida ministeriali confermano quale essenziale obiettivo degli Ambiti territoriali sociali.

Con legge 30 dicembre 2021, n. 234, ai commi 159 - 171 il Parlamento ha infatti 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, 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.

La costituzione strutturata degli ATS, oltre a dover garantire tali obiettivi, rappresenta una importantissima opportunità per individuare, oltre alla forma gestionale ottimale per la tipologia dei servizi gestiti, le modalità per ridurre eventuali disomogeneità presenti tra i territori, attraverso un percorso di graduale livellamento verso l'alto degli standard di servizio e di risposta all'utenza.



3. La costruzione del modello organizzativo

Come richiamato, la prima importante tappa nel percorso di riorganizzazione di ogni ATS è stata – nel mese di aprile 2024 - l'adozione di apposito protocollo d'intesa, nel quale i Comuni dell'Ambito hanno formalizzato l'obiettivo individuato per la realizzazione della gestione associata, gli impegni reciproci, i tempi e le modalità per il raggiungimento dell'obiettivo. Si tratta ora di entrare nel dettaglio del modello operativo traducendo concretamente le ricadute della scelta in atti programmatori e strumenti organizzativi.

A molte di scelte organizzative che determinano in modo rilevante la prospettiva di sviluppo dei servizi del territorio, è necessario disporre di un inquadramento del territorio e di una ricostruzione dei servizi sociali e socio assistenziali erogati dai Comuni appartenenti all'ATS.



La ricostruzione del contesto è necessaria a progettare una gestione associata che non sia la mera riorganizzazione dell'esistente ma che miri a rispondere alle esigenze della popolazione e del territorio anche in prospettiva futura, attraverso risposte coordinate, efficaci e sostenibili, anche valorizzando le risorse delle comunità locali. In fase operativa, anche a supporto della programmazione di zona, dovrà essere prevista un'analisi dettagliata degli aspetti demografici e socio economici del territorio.



1. Inquadramento del territorio

Dimensione demografica e territoriale dei Comuni coinvolti, caratteristiche socio economiche, assetto istituzionale, fabbisogno di servizi, risorse sociali

Rappresenta la base di un piano di sviluppo che non è solo rivisitazione dell'esistente, ma prefigura le principali esigenze di servizi nel medio-lungo periodo, in un'ottica di promozione adeguatezza e sostenibilità

Oltre ad inquadrare le esigenze del territorio, risulta necessaria una puntuale ricostruzione dei servizi sociali e socio assistenziali. Tale ricostruzione risulta indispensabile per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- quantificare gli aspetti economici sottesi alla costituzione della forma associativa (nella maggior parte dei casi un nuovo ente strumentale), in modo da prefigurare la relativa struttura organizzativa, con attenta considerazione della relativa complessità gestionale;
- conoscere in modo puntuale le dotazioni di personale dei singoli servizi ed i relativi profili contrattuali, evidenziando le principali criticità esistenti, tenendo conto in particolare del livello di precarietà e di turn over, dell'adeguatezza rispetto ai LEPS nazionali da assicurare, in ottica di poter progettare successivamente le necessarie strategie risolutive;
- ricostruire la consistenza e le caratteristiche dell'utenza in carico, per valutare l'attuale impatto dell'offerta esistente sulla popolazione e prefigurare l'evoluzione dei servizi.

La conoscenza della consistenza complessiva dei servizi, dei budget e del personale coinvolto, nonché delle criticità più sentite sulle quali progettare le linee essenziali di sviluppo dell'ambito, risultano elementi essenziali alla base delle scelte da assumere. Tale conoscenza, costituita da dati quantitativi minimi e dati qualitativi apportati dal confronto con gli amministratori ed i funzionari, sono la base per l'analisi dei diversi possibili modelli gestionali, con un esame di benefici, opportunità, criticità ed elementi da tenere in attenzione.

Particolare attenzione deve essere posta al contratto di lavoro del personale, conciliando esigenze di continuità e tutela dei lavoratori presenti con le esigenze di riconoscimento, attrattività, rapidità nel reclutamento, contenimento del turn over e snellezza nella gestione che caratterizza i servizi alla persona.



2. Sistema servizi sociali esistenti



Il lavoro di analisi e riorganizzazione va accompagnato da interventi formativi, sia sugli aspetti giuridici in generale che sugli aspetti giuslavoristici, in modo da garantire un adeguato coinvolgimento del personale e da costituire le premesse per i passaggi operativi successivi all'adozione del protocollo.

Anche al fine di sostenere le attività formative e consulenziali a supporto della riorganizzazione, la stessa Legge 9/2024 prevede, all'art. 4.3, l'incentivazione della gestione associata attraverso l'assegnazione di quote del Fondo regionale per le politiche sociali. Le azioni di sostegno economico sono disposte con specifiche deliberazioni della Giunta regionale.

4. Il sistema di Servizi sociali esistente

4.1 Le risorse economiche e l'offerta di servizi

I Comuni appartenenti agli Ambiti territoriali sociali hanno già esperienza consolidata di progettazione integrata, per la gestione comune di fondi nazionali avviata a partire dalla fine degli anni '90 – e specificatamente dalla Legge 285/1997 - e, con maggiore intensità e peso, negli ultimi anni, con numerose linee di finanziamento connesse al Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali, PON Inclusion, Piano Nazionale e Regionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Tuttavia, sul piano della gestione ordinaria, ogni Ente è oggi autonomo, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di limiti assunzionali, fragilità organizzativa, necessità di ricorrere a collaborazioni esterne o appalti per completare l'offerta di servizi sociali alla popolazione. Ne consegue inoltre un'offerta di servizi molto disomogenea, sia per differenze negli investimenti di risorse sia per specificità territoriali.

Nella costruzione di dettaglio del modello organizzativo, è necessario procedere ad una ricostruzione di tutti gli interventi e servizi. Conoscere gli stanziamenti dedicati da ogni comune all'ambito sociale, comprensivo dei vari finanziamenti statali e regionali, significa **quantificare il budget che dovrà essere gestito dalla forma associativa ed avere quindi un'idea della dimensione organizzativa necessaria in termini di struttura amministrativa.**

Un aspetto non secondario riguarda la ricognizione **dei servizi e delle funzioni sociali di competenza dei comuni eventualmente organizzate e svolte dall'ULSS in virtù di apposita delega.** Anche se tali funzioni possono restare, almeno in fase iniziale, in delega all'Ulss, in considerazione della già complessa riorganizzazione in corso, potranno tuttavia essere successivamente oggetto di apposita analisi per valutare il superamento della modalità della delega e la totale organizzazione dei servizi sociali in capo all'ATS e alla forma gestionale da essa individuata. Ad ogni modo, i trasferimenti attualmente garantiti all'Ulss dai singoli comuni saranno ricompresi nel trasferimento alla gestione associata, che gestirà la relativa convenzione.

Tali funzioni non vanno confuse con quelle oggetto di apposito atto di intesa con l'Azienda ULSS da adottare - anche a regime - in virtù dell'art. 6, comma 1 della L.R. n. 9/2024, atto a disciplinare e garantire l'integrazione socio-sanitaria, la gestione unitaria dei servizi, l'attuazione dei LEPS e degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel rispetto della normativa nazionale e regionale nonché assicurare le prestazioni sociali a rilevanza sanitaria di cui all'art. 3-septies, comma 2, lett. b) del D.Lgs. n. 502/1992.

La ricostruzione degli interventi e servizi e delle relative risorse economiche attualmente messe in campo dai Comuni persegue due differenti obiettivi:

- da un lato, costituisce la base gestionale della futura forma associativa, della quale dev'essere prefigurato un modello coerente con le risorse da gestire e gli obiettivi da raggiungere;
- dall'altro, evidenzia le differenti prassi di lavoro consolidate ed i diversi livelli di risorse presenti, di cui tenere conto in un percorso di integrazione anche programmatoria.

Sotto questo secondo profilo, va specificato che - pur tenendo conto degli obiettivi di omogeneità, equità, pari opportunità e diritti, che guidano gli ambiti alla progettazione di un



sistema sovracomunale fortemente integrato ed in una prospettiva di sviluppo - non deve intendersi la gestione associata quale "livellamento" immediato dell'offerta e delle risorse in campo.

Con l'avvio della gestione associata a livello di ATS prende le mosse un percorso certamente volto ad una maggiore omogeneità di prestazioni sul territorio e ad una integrazione professionale che miri alla specializzazione e integrazione delle risorse umane che operano nei servizi sociali. Si tratta tuttavia di un percorso che potrà prevedere una certa gradualità ed il permanere di alcune differenze non sempre e soltanto collegate a differenti investimenti di risorse - che potranno via via ridursi in una progressiva diminuzione della distanza fra i territori coinvolti - ma anche all'esigenza di mantenere specificità territoriali meritevoli di attenzione perché rispondenti a bisogni peculiari.

I primi bilanci delle gestioni associate potranno in parte essere, in prima istanza, una sommatoria delle risorse attualmente stanziare dai Comuni, con le disomogeneità esistenti; a queste si sommeranno i finanziamenti statali e regionali, necessariamente gestiti, invece, con criteri omogenei su tutto il territorio dell'ambito.

Il lavoro di confronto sia sul piano tecnico che sul piano politico che si avvia con la gestione associata porterà tuttavia da subito ad una riflessione su modalità di costruzione del bilancio associato e degli atti di programmazione che mirino ad una graduale standardizzazione delle modalità di lavoro, andando via via a superare gli elementi di disomogeneità che non siano motivati da effettive peculiarità locali che necessitano di essere preservate.

L'integrazione programmatica e gestionale si dovrà sostanziare nell'unitarietà dell'organico del personale e nell'omogeneità degli strumenti di accesso e di valutazione, ma potrà continuare a prevedere in una certa misura un'offerta di servizi variegata, con specificità eventualmente da conservare nei diversi territori.

Un discorso diverso va invece fatto per il raggiungimento dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, da prevedersi in modo uniforme su tutto il territorio dell'ATS.

4.2 Risorse professionali di Servizio sociale per il raggiungimento dei LEPS

Le risorse professionali sono il cuore dei servizi alla persona, in particolar modo dei servizi sociali.

Il Servizio sociale professionale, in particolare, rappresenta il fulcro del sistema, e necessita di essere valutato con uno sguardo specifico, che tenga conto delle molteplici funzioni svolte: osservazione e rilevazione della domanda e dei bisogni, valutazione e presa in carico, regolazione dell'accesso al sistema dei servizi, elaborazione di letture utili ad orientare le scelte di politica sociale e la programmazione, pianificazione e la valutazione dei servizi. Anche in relazione con gli Enti del terzo settore, si attiva operativamente per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone, famiglie, gruppi e comunità in situazioni di bisogno e di disagio e,



attraverso il contatto con l'utenza, dispone di una visuale privilegiata rispetto ai bisogni portati; nel dialogo con la programmazione, fornisce e sviluppa la lettura dei dati, l'elaborazione delle politiche, la progettazione e realizzazione di nuovi servizi, dei quali verifica l'efficacia ed il raggiungimento degli obiettivi fissati.

L'assistente sociale, figura centrale del Servizio, lavora in sinergia con assistenti domiciliari, educatori, pedagogisti, animatori, psicologi, mediatori culturali, sociologi, esperti legali, operatori di rete. L'approccio multiprofessionale e la presa in carico multidimensionale si concretizzano nelle Unità di valutazione multidisciplinare (UVM), coinvolgendo ulteriori profili professionali di altri enti, quali Aziende ULSS, centri per l'impiego, istituti scolastici, altri enti pubblici, Enti del Terzo Settore e di sodalizi di natura privata.



Considerata la loro rilevanza, ed in particolare il ruolo di regolazione dell'accesso al sistema e di controllo delle prestazioni erogate, risulta di fondamentale importanza che le attività del servizio sociale professionale siano gestite attraverso personale alle dirette dipendenze delle Amministrazioni.

Coerentemente con questa visione, le più recenti normative hanno imposto standard minimi da raggiungere per tutto il territorio nazionale, sostenendo ed incentivando l'assunzione di assistenti sociali. La legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020), in particolare, ha prescritto come Livello essenziale la presenza in ogni ATS di un assistente ogni 5.000 abitanti, in un percorso che tende all'obiettivo di servizio di un assistente ogni 4.000 abitanti. Sono stati poi individuati specifici meccanismi di finanziamento composti da due distinte misure – il contributo per l'assunzione di assistenti sociali nel Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà) e il finanziamento degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) – con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione diverse tra loro. Senza addentrarsi in questo contesto sui meccanismi di finanziamento, coordinati a livello regionale e provinciale, basti qui osservare che il livello prefissato dai LEPS corrisponde una base minima da garantire per svolgere in modo adeguato le funzioni strategiche del servizio sociale sopra descritte.

L'investimento sul servizio sociale rappresenta un elemento cruciale non solo per il raggiungimento degli standard nazionali individuati, che costituiscono comunque un punto di riferimento importante ed una soglia imprescindibile per l'accesso ai finanziamenti previsti per il sistema dei servizi sociali. **Il potenziamento del servizio sociale è anche un investimento strategico**, in grado sia di preservare e valorizzare le risorse esistenti nei singoli e nelle famiglie, attraverso il lavoro di tipo assistenziale ed educativo, sia di generare nuove risorse attraverso il lavoro di rete e comunitario, attraverso il coinvolgimento di singoli, organizzazioni ed enti del terzo settore in un'ottica di **welfare generativo**. Si tratta di un investimento in grado di migliorare nel tempo i livelli di benessere e di coesione sociale, di socialità, di autonomia, di domiciliarità, limitando il più possibile fenomeni di istituzionalizzazione e di interventi in emergenza.





Considerata la rilevanza del tema rispetto alle scelte da assumere nella fase di individuazione della forma gestionale dell'ATS, risulta fondamentale – preliminarmente a qualsiasi scelta di carattere organizzativo e gestionale - una rilevazione del personale in servizio, con particolare attenzione alle figure di assistente sociale e alle figure amministrative.

Rispetto alle figure di Assistente sociale, che costituiscono la base del Servizio sociale professionale e rappresentano pertanto il cuore del sistema, è opportuno che la rilevazione metta in evidenza tutte le figure presenti, comune per comune, con le differenti modalità contrattuali esistenti, nell'ottica sia del raggiungimento dei LEPS sia del superamento di differenze contrattuali eventualmente presenti. Può essere infatti che, considerati i limiti assunzionali vigenti per gli Enti locali in particolare e per gli Enti pubblici in generale, alcuni Comuni dell'Ambito non abbiano figure di assistente sociale nell'organico dell'ente, e si siano organizzati con altre forme contrattuali: convenzione con IPAB, appalto di servizi, contratti di libera professione.

La rilevazione, anche partendo dai dati già monitorati negli ambiti per l'accesso ai finanziamenti ministeriali, è necessaria a quantificare le risorse presenti e le assunzioni necessarie per garantire un Servizio sociale professionale totalmente gestito con personale dipendente e in misura pari o superiore a quanto previsto dai LEPS.



L'esigenza di garantire standard di servizio sociale professionale omogenei ed adeguati fornisce una prima indicazione rispetto ai modelli gestionali, che dovranno essere valutati tenendo conto del punto di partenza presente e del livello da raggiungere.

Occorre infatti tenere conto del fatto che, nonostante le misure derogatorie e gli incentivi

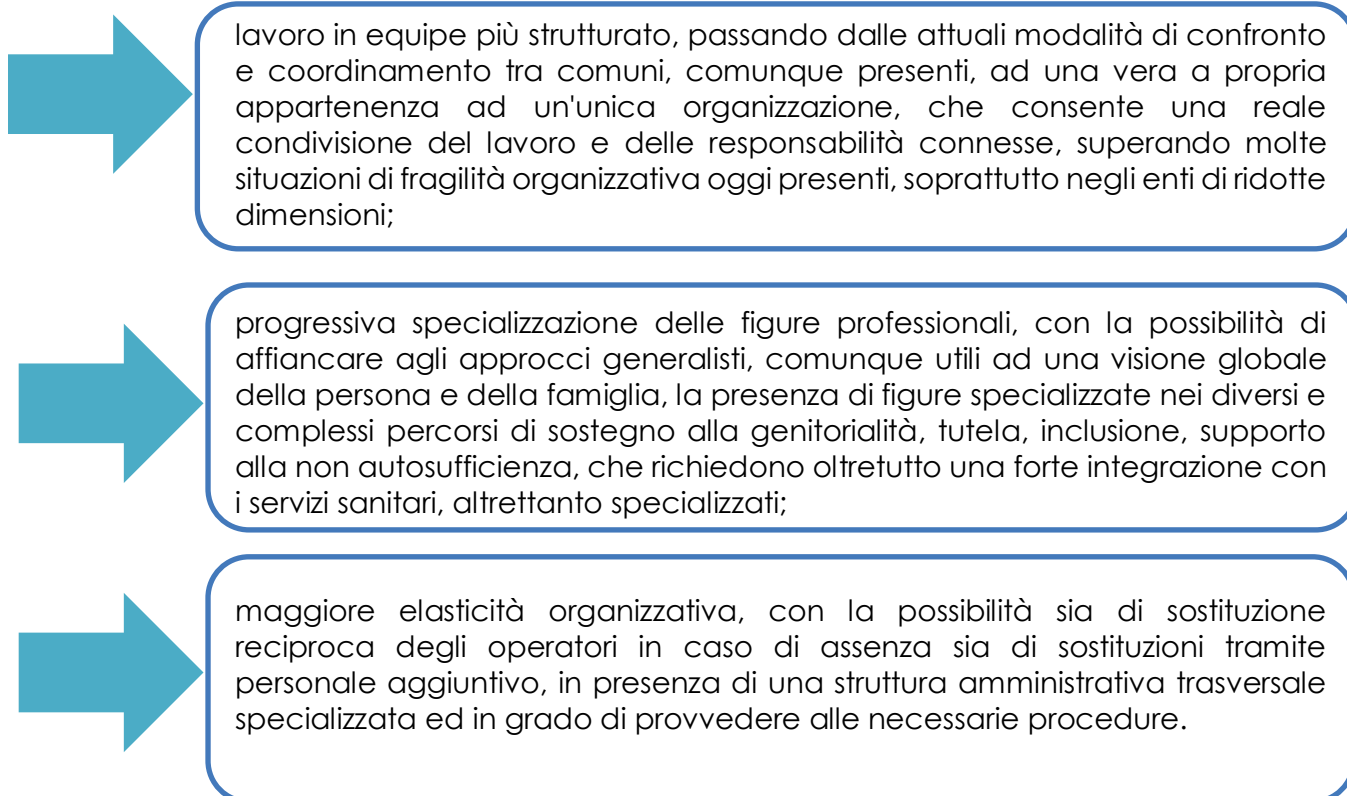


ministeriali sopra richiamati, il finanziamento erogato per l'assunzione di assistenti sociali e la relativa deroga ai limiti assunzionali risultano sollevare completamente gli Enti dagli oneri sia economici che vincolistici – reperimento di capacità assunzionale – solamente per il reclutamento degli operatori necessari al raggiungimento dello standard di 1 assistente sociale ogni 5000 abitanti, mentre l'assunzione di ulteriori figure per il raggiungimento dello standard successivo – 1 assistente sociale ogni 4000 abitanti - richiederà il reperimento di risorse economiche e di capacità assunzionale pari a circa la metà dei costi complessivi. L'assunzione di ulteriori figure per raggiungere standard più elevati, ovvero l'assunzione di altre tipologie di figure (educatori, figure amministrative, ecc) sarà a carico degli enti, senza deroghe ai limiti assunzionali.

L'aspetto dell'unicità dell'organico, con particolare riferimento al Servizio sociale professionale, è ribadito all'interno della deliberazione di Giunta Regionale 1077 del 17 settembre 2024:

La gestione associata, attraverso un'ideale e stabile organizzazione, garantisce modalità uniformi di assistenza sociale, in particolare per quanto riguarda la realizzazione dei LEPS. A tal fine l'ATS, prescindendo dalla forma associativa adottata, si struttura – benché per fasi progressive – assumendo una configurazione organizzativa che prevede l'unitarietà dell'organico. Sarà quindi posto sotto la stessa linea gerarchica tutto il Servizio sociale professionale, gli altri operatori sociali e il personale amministrativo in dotazione all'Ambito per la gestione dei servizi e degli interventi sociali.

Un importante aspetto connesso alla riorganizzazione è rappresentato dall'esigenza di una progressiva ridefinizione delle mansioni e delle metodologie di lavoro. Il passaggio da un sistema in cui “tutti fanno tutto” ad un unico gruppo di lavoro rappresenta una straordinaria opportunità per lavorare sui seguenti obiettivi:



Si tratta di transizioni complesse, che richiedono strumenti strutturati di formazione, confronto e progettazione, con la stesura di protocolli di lavoro e procedure operative; sono a tal fine da prevedere, oltre alla supervisione prevista dai LEPS e in stretta connessione con essa, specifici percorsi di progettazione condivisa del modello, che coinvolga i professionisti e tenga conto dei differenti punti di partenza nell'ottica di costruire una visione comune.

4.3 Le figure amministrative

Sia la DGR 1077 che le Linee guida ministeriali, pur ponendo l'accento sugli operatori sociali, evidenziano l'importanza del personale amministrativo necessario al funzionamento della gestione associata, sia in relazione alle funzioni attualmente presenti, sia in relazione a quelle da sviluppare per una piena realizzazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio. Analoga rilevazione a quella relativa al personale del servizio sociale professionale deve essere svolta, pertanto, per il personale amministrativo, per il quale è prevedibile una grande frammentazione e varietà di situazioni.

Solitamente solo i comuni di dimensioni medie o grandi hanno personale amministrativo dedicato ai servizi sociali, mentre nei comuni di dimensioni più ridotte ci si avvale per quota parte di personale appartenente ad altri servizi e/o le figure di assistente sociale svolgono anche lavoro amministrativo.

La rilevazione del personale amministrativo completamente o prevalentemente dedicato all'ambito sociale consente di quantificare le risorse potenzialmente disponibili, in fase iniziale, per la gestione associata

La creazione di un nuovo ente comporterà una importante **riorganizzazione di tutte le attività amministrative esistenti**, con un importante lavoro di sistematizzazione, omogeneizzazione e razionalizzazione:

- modifica dei bilanci comunali, con la sostituzione dei capitoli dedicati alla funzione sociale in un unico capitolo di trasferimenti alla forma associativa;
- creazione del bilancio associato;
- subentro della gestione associata in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi;
- graduale allineamento delle scadenze dei contratti per predisporre affidamenti unificati per tutti i servizi dell'ambito (per esempio, assistenza domiciliare, servizio educativo territoriale, ecc.);
- predisposizione regolamenti di ambito (per accesso ai servizi, per concessione di contributi, ecc.) e carte dei servizi;
- uniformazione ed unificazione di atti (per es. concessione contributi).

Va poi rilevato come la gestione associata dovrà essere in grado di fornire al Comitato dei Sindaci di Ambito il necessario supporto alla programmazione (L.R. n. 9/2024– art. 10, comma 1, a), tramite elaborazione dati, formulazione proposte e atti, stesura documenti di indirizzo. Particolare rilievo avranno le attività di costruzione della Rete territoriale e la pianificazione di Zona. Si tratta di **attività nuove, attualmente gestite solo parzialmente a livello di ambito territoriale**, alle quali sarà chiamato a collaborare sia il personale tecnico che il personale amministrativo. Si indicano, in modo non esaustivo, gli ambiti di lavoro:



- supporto tecnico al funzionamento del Comitato dei Sindaci di Ambito;
- supporto alla programmazione e pianificazione di zona, tramite elaborazione di dati, prospetti, documenti;
- attività di co-programmazione e co-progettazione previste dal Codice del Terzo settore;
- rendicontazione flussi di finanziamento europei, nazionali e regionali e debiti informativi presso enti sovraordinati;
- ecc.

Un richiamo alle nuove attività da svolgere è contenuto anche nelle Linee guida ministeriali, citando a titolo di esempio:

- *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;*
- *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.*

La struttura amministrativa dedicata alle attività sociali dovrà pertanto essere progettata tenendo conto di tutte le funzioni sopra elencate.

Va infine considerato **il funzionamento complessivo dell'Ente strumentale**. Le unità di personale amministrativo rilevate nei servizi sociali sono quelle dedicate alle attività specifiche, ma nei Comuni è ovviamente presente anche personale amministrativo che si occupa di attività trasversali: segreteria, ufficio personale, servizio finanziario, segretario generale, transizione digitale.

La gestione associata dovrà dunque prevedere anche personale per le seguenti funzioni amministrative generali e trasversali, non esaustive ma elencate a titolo di esempio, attualmente svolte dalle singole strutture comunali:

- segreteria e affari generali,
- gestione del bilancio,
- gestione del personale,
- gestione della trasparenza,
- prevenzione della corruzione,
- appalti e contratti
- ICT



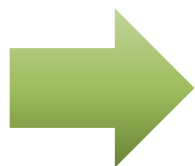
Riorganizzazione attività esistenti	Nuove attività previste per lo sviluppo del sistema	Funzionamento dell'ente strumentale
<ul style="list-style-type: none"> ● Gestione di un bilancio unificato sostitutivo dei capitoli dei singoli servizi sociali comunali; ● Ridefinizione contratti (subentro negli esistenti e progressiva unificazione); ● predisposizione regolamenti di ambito e carte dei servizi ● razionalizzazione ed uniformazione degli atti di gestione ordinaria 	<ul style="list-style-type: none"> ● supporto tecnico al Comitato dei Sindaci di Ambito ● programmazione e pianificazione di zona ● attività di co-programmazione e co-progettazione con enti del Terzo settore; ● rendicontazione flussi di finanziamento europei, nazionali e regionali ● altri debiti informativi 	<ul style="list-style-type: none"> ● segreteria/protocollo/affari generali ● gestione del bilancio ● gestione del personale ● trasparenza e prevenzione della corruzione ● appalti e contratti ● transizione digitale

Queste attività potranno in parte essere gestite tramite personale dei Comuni che, pur non essendo dedicato alla funzione sociale, potrebbe essere in parte utilizzato tramite assegnazioni parziali o altre formule contrattuali per presidiare queste attività. Non è da escludere, tuttavia, la necessità di alcuni reclutamenti, laddove l'utilizzo di personale comunale non fosse praticabile o comunque non sufficiente a garantire le attività essenziali, e nell'ottica di fornire la gestione associata di adeguato personale per un solido sviluppo nel tempo delle necessarie attività.

Tenuto conto dei tre principali ambiti di lavoro elencati (riorganizzazione dell'esistente, realizzazione di nuove attività di programmazione, funzionamento della struttura dell'ente), la riorganizzazione dovrà garantire alla struttura che nasce personale amministrativo in misura sufficiente, qualificato e formato ed evitare replicazione di costi.



La riorganizzazione deve essere mirata a razionalizzare e valorizzare il più possibile le risorse professionali esistenti, garantendo gli obiettivi della programmazione e della gestione associata.



La scelta del modello organizzativo dovrà tenere conto della possibilità di reclutare nuovo personale, nel limite delle risorse economiche disponibili e della disciplina vincolistica sulle nuove assunzioni, qualora ritenuto necessario.

Centrale risulta infine l'individuazione della figura del Direttore dell'ATS. Tale professionista, a



norma dell'art. 10 comma 2 della Legge 9/2024, ha responsabilità tecnico-amministrativa, gestionale e contabile e attua gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi/organismi di governo dell'ATS.

Il Direttore deve garantire una programmazione condivisa, una regolamentazione omogenea della rete degli interventi e dei servizi sociali e un'erogazione equa degli stessi. LE funzioni specifiche del Direttore dovranno essere definite nello Statuto dell'Azienda Speciale, a partire dalle funzioni individuate dalla DGR 1077/2024:

- gestione e coordinamento delle risorse e della rete degli interventi e servizi,
- predisposizione del bilancio dell'ATS
- cura delle informazioni relative alle prestazioni e ai servizi disponibili nell'ambito territoriale;
- sostegno ai processi di integrazione;
- rapporto con le altre amministrazioni pubbliche;
- supporto al Comitato dei Sindaci per la stesura e l'attuazione del Piano di Zona;
- collaborazione, per le materie di integrazione socio-sanitaria, con il Direttore dei Servizi
- Socio-sanitari dell'Azienda ULSS interessata;
- cura dei rapporti con i componenti della Rete territoriale per la gestione associata e l'inclusione sociale e con altri attori del territorio attivi nel sistema di welfare locale.

Il Direttore deve essere in possesso del diploma di laurea vecchio ordinamento o magistrale e di specifiche competenze professionali in relazione al ruolo da svolgere, preferibilmente in materie sociali. Deve essere inserito nell'elenco regionale di idonei, secondo le modalità disciplinate dalla Giunta regionale. La funzione può essere svolta anche da un dirigente o responsabile dei servizi sociali e socio-educativi dei Comuni, inserito nell'elenco regionale.

-

