

Uno a Cinquemila

Andrea De Conno, Michelangelo Caiolfa, | 13 aprile 2021

Come è noto la Legge di Bilancio del 2021 attiva delle misure per il potenziamento dei servizi sociali, tra queste il Comma 797 è finalizzato al raggiungimento del livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale (LEP) definito da un Assistente Sociale ogni 5.000 abitanti in ciascun Ambito territoriale sociale (ATS) del territorio nazionale[[note](#)]L. 178/2020 - Art. 1, comma 797. Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, nella prospettiva del raggiungimento, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000, è attribuito, a favore di detti ambiti, sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente: a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000; b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000. Giova qui ricordare per evitare confusioni che il calcolo previsto dal comma 797 si differenzia da quello previsto nelle linee guida per l'utilizzo del fondo povertà quota servizi che, nell'indicare tra le priorità di investimento delle risorse il raggiungimento del LEP di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, indicano "L'obiettivo da raggiungere è da intendersi nei termini degli operatori presenti per tutte le funzioni del servizio sociale professionale non solo per l'area povertà, impiegati a tempo pieno o al numero di occupati equivalenti", (Linee guida per l'impiego della "Quota servizi del Fondo Povertà, Integrazione delle linee guida del 22 novembre 2018- Minilav")[[note](#)].

Lo standard prende in considerazione solo persone con la qualifica di assistente sociale assunte a tempo indeterminato dalle amministrazioni comunali e che operano nella programmazione, organizzazione o realizzazione dei servizi socioassistenziali. Nella sfera dello standard è ricompreso anche il personale assunto secondo le stesse modalità nelle forme associate o negli enti strumentali comunali, così come l'eventuale personale assunto da aziende sanitarie delegate dai comuni per i servizi socioassistenziali il cui costo venga rimborsato[[note](#)]Nota del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 1447/2021 - Allegato 1, Punto 6 'Enti il cui personale entra nel computo'. Comune, Unione di Comuni (art. 32 D. Lgs. 267/2000), Comunità Montana (artt. 27-28-29 del D. Lgs. 267/2000); Azienda Speciale ovvero Azienda Servizi alla Persona, ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 (Ente strumentale del Comune); Istituzione ai sensi dell'art. 114 del D. Lgs. 267/2000 (organismo strumentale del Comune); Comune capofila, in caso di convenzione (art. 30 del D. Lgs. 267/2000); Consorzi per la gestione di servizi socioassistenziali e sociosanitari (art. 31 D. Lgs. 267/2000); Società della Salute (riconducibile all'art. 31 D. Lgs. 267/2000); Azienda Speciale Consortile Servizi alla Persona, art. 31 e 114 del D. Lgs. 267/2000. Pertanto, ai fini del calcolo degli assistenti sociali operanti nell'Ambito territoriale, potranno essere considerati quelli che sono assunti dai soggetti sopra indicati, purché assunti a tempo indeterminato, svolgano effettivamente la loro attività a favore di uno o più Comuni appartenenti all'Ambito e siano effettivamente impiegati nei servizi sociali. Non possono essere considerati gli assistenti sociali dipendenti da soggetti privati o del Terzo Settore a seguito di appalto di interventi e servizi ovvero dipendenti da Aziende Sanitarie Locali operanti all'interno delle stesse, ad eccezione delle situazioni in cui i Comuni abbiano delegato la funzione socioassistenziale all'Azienda Sanitaria Locale (vedi Regione Veneto).[[note](#)].

Per incentivare l'assunzione a tempo indeterminato di assistenti sociali viene concesso un contributo statale a tutti gli ambiti zionali che garantiscono un livello minimo di servizio rappresentato da almeno un assistente sociale assunto a tempo indeterminato ogni 6.500 abitanti, fino a raggiungere lo standard di uno a cinquemila. Il contributo è pari a 40.000 euro per ciascuna unità di personale eccedente lo standard dei 6.500 abitanti e fino allo standard dei 5.000 abitanti. Per il successivo intervallo tra 5.000 e 4.000 il contributo statale è dimezzato a 20.000 euro per unità di personale. I contributi sono alimentati

da una riserva finalizzata del Fondo Povertà, al momento in questo meccanismo non sono coinvolti né il Fondo Nazionale Politiche Sociali né l'incremento del Fondo Solidarietà Comunale per il potenziamento dei servizi sociali e asili nido definito dai commi 791-794 della L. 178/2020.

Per raccogliere le richieste di contributo è necessario utilizzare la Piattaforma SIOSS, il cui accesso è regolato attraverso la definizione dell'ente di riferimento (Capofila) di ciascun ambito zonale e del relativo referente tecnico. Le competenti strutture regionali provvedono all'accreditamento presso il Ministero del Welfare dei nominativi indicati dagli ambiti.

Entro il 28 Febbraio, diventato il primo marzo per la festività, ognuno dei circa 600 ATS già predefiniti nella Piattaforma SIOSS ha caricato la rilevazione della dotazione di assistenti sociali dell'anno 2020 e l'eventuale previsione di nuove assunzioni nel 2021, espresse in figure a tempo pieno equivalente. Per ogni ambito territoriale il contributo statale viene calcolato sulla effettiva presenza di queste figure nel corso del 2021, le risorse per i relativi contributi saranno riconosciute e prenotate da un apposito decreto ministeriale entro la fine di giugno, successivamente verranno erogate al capofila di ogni ambito in ragione del rendiconto da effettuare a fine 2021, il capofila provvederà poi a distribuire i contributi statali verso gli enti dell'ambito. Questo meccanismo sarà replicato per ogni annualità successiva al 2021, trattandosi di fondi definiti come strutturali dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In base a questa primissima esperienza si sono già aperti due ampi campi di lavoro successivi al primo marzo, che impegneranno fortemente sia le strutture amministrative, gestionali e professionali dei singoli ambiti, sia le rappresentanze istituzionali e professionali di livello nazionale e regionale:

A. La costruzione di un programma locale per determinare il fabbisogno in relazione ai tre standard di riferimento (1/6.500; 1/5.000; 1/4.000), e soddisfare progressivamente il fabbisogno individuato anche attraverso la misura appena attivata nell'ambito del Fondo Povertà.

B. L'individuazione degli elementi evolutivi del LEP attuale che al momento definisce dei semplici standard di dotazione professionale, per cercare di orientare i sistemi locali verso la costruzione di livelli di servizio più maturi e appropriati.

La programmazione delle dotazioni professionali

La misura appena attivata è finalizzata a portare nelle assunzioni a tempo indeterminato dei comuni, delle loro forme associate o dei loro enti strumentali, un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. La logica adottata inizia finalmente ad essere quella 'multilivello', anche se in questa misura manca ancora il contributo del livello regionale:

- Il livello comunale raggiunge con le proprie risorse lo standard 1/6.500.
- Il livello statale copre la fascia da 1/6.500 a 1/5.000 con un contributo pari a 40.000 euro per ogni AS a tempo pieno equivalente (standard definito come LEP).
- I due livelli coprono al 50% ciascuno la fascia da 1/5.000 a 1/4.000, per cui è definito un contributo statale pari a 20.000 euro per ogni AS a tempo pieno equivalente (standard definito come Obiettivo di Servizio);
- dotazioni ulteriori sono considerati fuori standard (in sanità sarebbero definiti come 'extra LEA').

L'altro elemento qualificante della misura è rappresentato dal fatto che gli standard di riferimento sono calcolati rispetto all'ambito territoriale e non rispetto ai singoli comuni. Si conferma in questo modo tutta l'impostazione già strutturata in occasione delle misure REI e Reddito di Cittadinanza, che hanno basato sull'ambito territoriale l'intero sistema di assistenza integrata a sostegno e complemento delle misure nazionali. Una scelta dal valore strategico che richiama esplicitamente l'analoga impostazione territoriale recata a suo tempo dalla Legge 328/2000 per la costruzione stessa del **sistema integrato dei servizi sociali**.

Rispetto ai tre standard di riferimento, ciascuno degli enti ricompresi nell'ambito territoriale è chiamato a contribuire alla dotazione professionale con assistenti sociali assunti a tempo indeterminato. Questo impegno è richiesto alle singole amministrazioni comunali, oppure alle loro forme associate o strumentali definite dalle linee-guida ministeriali. Nel caso in cui

lo standard di 1/5.000 non sia già raggiunto, per gli enti si pongono almeno tre ordini di questioni:

A. Elaborare un quadro di assunzioni alimentato con fondi propri fino allo standard 1/6.500, poi compensato interamente dai contributi statali nell'intervallo fino a 1/5.000, infine compensato al 50% nell'intervallo fino a 1/4.000.

B. Assumere il quadro previsionale negli strumenti specifici di cui è dotato ogni ente locale, che naturalmente fanno riferimento alla sua specifica capacità assunzionale.

C. Prevedere le forme di reclutamento più idonee ed efficaci per alimentare il fabbisogno definito dagli strumenti dei singoli enti, nell'ambito delle possibilità offerte dalla normativa vigente.

Per gli enti che non raggiungono lo standard 1/6.500, elaborare un piano assunzionale basandosi solo su risorse proprie non è poi così agevole. Se nell'ambito sono presenti servizi e progetti già finanziati che prevedono l'impiego di assistenti sociali, è possibile pensare di trasformare gradualmente queste figure in dotazioni a tempo indeterminato degli enti presenti nell'ambito. Questo passaggio comporta la trasformazione di finanziamenti per l'acquisizione di servizi, in quote stabili del bilancio che l'ente dedica al proprio personale. Occorre comprendere fino a che punto la natura dei finanziamenti utilizzati per l'acquisizione dei servizi permette poi questo utilizzo stabile e permanente nel tempo, tanto da alimentare un reclutamento diretto di personale in forma stabile. Alcuni dei fondi in gioco potrebbero permetterlo, come nel caso del fondo di solidarietà legato ai fabbisogni standard o nel caso del fondo nazionale politiche sociali definito di tipo strutturale al pari del fondo povertà. Altri fondi potrebbero essere considerati meno adatti e stabili, come nel caso delle risorse legate al PON Inclusione[*note*]Si tratta di PON AVVISO 3 e di PON AVVISO 1 PAIS, misure strutturate per rinforzare la struttura dei servizi che sottostà al Reddito di Cittadinanza con alcuni elementi di flessibilità in più rispetto ai fondi dedicati del Fondo povertà quota servizi, che permettono di attivare interventi anche per nuclei familiari non beneficiari di RdC.[*note*] su cui sono stati emanati molti avvisi dedicati alla povertà o di altre risorse europee che fanno riferimento ai diversi POR Regionali. Probabilmente risorse di questo secondo tipo potrebbero essere impegnate per la costruzione dei servizi sociali territoriali nelle componenti che completano, integrano e potenziamento la sola dotazione di assistenti sociali assunti a tempo indeterminato.

Il DM 17 marzo 2020 definisce nuove regole per la determinazione delle capacità assunzionali delle amministrazioni comunali, che viene basata sulla sua sostenibilità finanziaria superando il meccanismo del turn-over. La capacità assunzionale è individuata sulla base del rapporto tra la spesa complessiva per il personale e le entrate correnti dell'ente. La spesa per il personale dipendente comprende tutte le tipologie a tempo indeterminato o determinato, rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, rapporti di somministrazione ecc. Le entrate correnti riguardano la media degli accertamenti di competenza relativi agli ultimi tre rendiconti approvati. Sulla base di questo rapporto vengono determinati due valori soglia per fascia demografica e tre modalità differenti di determinazione della capacità assunzionale di ogni singolo ente. La nuova disciplina fa entrare le capacità assunzionali in una dinamica definita dal rapporto tra il peso complessivo del personale e le capacità generali di finanziamento dell'ente, aprendo possibilità di programmazione finora precluse.

A questa novità si aggiunge la possibilità definita dal DL 104/2020, art. 57, comma 3-septies, che riguarda la sterilizzazione delle spese di personale etero-finanziate. Le spese di personale riferite ad assunzioni finanziate integralmente da risorse provenienti da altri soggetti, e finalizzate espressamente a nuove assunzioni da apposita normativa (e le relative entrate), non rilevano per la determinazione dei parametri di capacità assunzionale descritti nel paragrafo precedente. Per questo si parla di 'sterilizzazione' delle spese e delle relative entrate. Da questo punto di vista il sistema di contributi statali definito per l'intervallo tra le soglie di 1/6.500 e 1/5.000, riveste un ulteriore interesse per gli enti che hanno già raggiunto la soglia base.

Un programma di ambito, dunque, dovrebbe essere costruito nel rapporto tra questi quattro elementi: il quadro assunzionale complessivo riferito agli standard di ambito (1/6.500 - 1/5.000 - 1/4.000); le capacità assunzionali dei singoli enti; la possibilità di accedere ai processi di 'sterilizzazione' degli oneri assunzionali; i processi di reclutamento effettivamente praticabili nel tempo.

Alcune possibili evoluzioni successive

Proprio in virtù delle due importanti novità recate dall'approccio esplicitamente multilivello del LEP di dotazione professionale e dalla conferma della dimensione di ambito come riferimento fondamentale per il sistema dei servizi, è forse possibile avanzare alcune considerazioni ulteriori.

Le attività professionali di assistenza sociale vengono svolte nell'ambito del più ampio e articolato Servizio sociale territoriale. Questo tipo di organizzazione, ormai del tutto classica nel panorama nazionale, coinvolge anche le altre professioni sociali e si dirama verso tutti gli operatori pubblici del settore. Un passo avanti nella costruzione del complessivo **sistema dei servizi**, potrebbe essere compiuto riuscendo a definire in modo stabile, equilibrato e propulsivo il rapporto tra gli standard professionali appena sanciti e la costruzione di un servizio sociale territoriale inteso come un LEP **di organizzazione**. Un LEP di organizzazione di livello nazionale da interpretare secondo la basilare logica multilivello che lo articola nelle diverse dimensioni regionali e nei diversi ambiti territoriali.

Ricavando indicazioni dalla grande lezione del REI/RdC, è possibile individuare un secondo passo evolutivo che è rappresentato dalla definizione dei processi assistenziali a cui si riferiscono sia la parte professionale che l'insieme del servizio sociale territoriale. Nel REI prima e nel RdC dopo, il percorso assistenziale è stato definito per legge nazionale come LEP (un LEP di processo, si potrebbe specificare)[note]D.Lgs 147/2017 - Art. 5, Comma 10: 'I servizi per l'informazione e l'accesso al Rel e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.'; successivamente modificato dalla Legge 26/2019 che ha disposto la soppressione delle parole '*l'informazione e l'accesso al Rel*'.[/note] e articolato secondo step caratterizzati da un duplice livello di definizione: quello degli strumenti professionali e quello dei processi organizzativi. Particolare cura è stata prestata alla definizione dei processi valutativi e specialmente alla valutazione multidimensionale. Il ruolo del servizio sociale si caratterizza infatti in relazione a una struttura multiprofessionale che si compone sulla base delle complessità rilevate nel nucleo familiare nella fase di analisi preliminare, interessando non solo i cosiddetti "servizi specialistici" (socioassistenziali) ma anche dimensioni quali l'abitare, la scuola, la formazione, il lavoro, in un'ottica di coinvolgimento del contesto comunitario.

Tutto questo lavoro, che trova peraltro un ulteriore valore nell'essere stato appoggiato a una piattaforma operativa di livello nazionale, potrebbe essere utilizzato per definire con la stessa profondità e caratura i macro-processi che riguardano la presa in carico, le valutazioni e la definizione dei piani personalizzati delle altre aree socioassistenziali. Peraltro va tenuto conto del fatto che il RdC nasce come uno strumento del servizio sociale professionale e non come un ulteriore servizio categoriale, rischio mai abbastanza scongiurato.

In questo modo, dopo aver fissato degli standard nazionali di dotazione professionale, si potrebbe arrivare a definire un LEP **di processo** per l'intero sistema dei servizi sociali, un LEP da far attuare a quel Servizio sociale territoriale chiamato in gioco nel paragrafo precedente.

Inoltre in alcuni luoghi del Paese il Servizio sociale territoriale ha trovato degli elementi di integrazione strutturale con le attività di pari natura svolti in ambito socioassistenziale. Ne è così scaturita una forma stabile di Servizio sociale integrato su base territoriale, che ricomprende sotto un'unica direzione organizzativa di ambito sia assistenti sociali assunti e finanziati da comuni che assistenti sociali assunti e finanziati dall'azienda sanitaria.

Lo scopo del Servizio sociale territoriale integrato è proprio quello di unificare in un solo quadro organizzativo l'intera filiera delle prestazioni professionali socioassistenziali, sia quelle svolte in setting socioassistenziali integrati che quelle svolte in setting socioassistenziali non complessi. Questa impostazione non è certo nuova o mancante di riferimenti statali. Più in generale, difatti, l'intero complesso socioassistenziale trova i propri riferimenti più aggiornati nel DPCM 12.1.2017 'Nuovi LEA', che dedica un intero titolo all'integrazione socioassistenziale e alle modalità di ripartizione della spesa tra aziende sanitarie e amministrazioni comunali. Tra le attività considerate sono ovviamente presenti i processi professionali di presa in carico e di valutazione delle aree assistenziali anziani non autosufficienti, disabilità gravi e gravissime, materno-infantile, dipendenze patologiche e salute mentale. Di solito la valutazione del sistema di compartecipazioni è definita in termini percentuali variabili (30%-70%, 40%-60%. 50%-50%).

Se dunque è del tutto comprensibile la maggiore attenzione riservata in questa prima fase di attivazione del LEP 1/5.000 verso l'effettiva dotazione di assistenti sociali assunti a tempo indeterminato dalle amministrazioni comunali, risulta di difficile comprensione la totale assenza di una qualsiasi forma di considerazione per le organizzazioni integrate che esercitano comunque attività di tipo socioassistenziale in setting complessi. Considerazioni rafforzate dalla necessità, che emerge già potentemente dai processi di valutazione contenuti come LEP nel reddito di Cittadinanza, di costruire sistemi di presa in carico che abbiano come concetto pivot quello della definizione di equipe multiprofessionali 'di base' e non tarate su misure specifiche o categorie.

A questo scopo sarebbe sufficiente adottare una qualche forma di proporzionalità seguendo l'impostazione del DPCM 12.1.2017 'Nuovi LEA', in modo da evolvere almeno in parte la determinazione esclusivamente amministrativa degli standard di riferimento (secondo il regime di compartecipazioni reciproche del 40%-60% per esempio).

Auspici

Il LEP riferito alla dotazione professionale in ambito socioassistenziale, appena varato, rappresenta senza ombra di dubbio una iniziativa epocale per i servizi sociali del nostro Paese. Tuttavia nella sua attuale conformazione costituisce uno strumento a cui una parte delle Paese non è riuscito ad accedere. Trattandosi di LEP, vale a dire di contenuti della funzione fondamentale di 'assistenza sociale' da garantire in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio nazionale, questo non è certo un aspetto trascurabile.

Il programma assunzionale a cui potrebbe dare corso presenta elementi di complessità tecnica e di dialogo interistituzionale affatto secondari. Oltre a possibili meccanismi incentivanti, probabilmente andrebbe pensata anche una forma di accompagnamento sia tecnico che istituzionale per fare in modo che possa essere sviluppato un percorso pluriennale di avvicinamento agli standard di dotazione previsti.

Nella sua attuale formulazione iniziale, la misura evidenzia qualche fatica a lavorare con efficacia nella fascia fino a 6.500 abitanti per un verso, e presenta per l'altro verso dei limiti nel promuovere l'evoluzione degli assetti territoriali verso forme organizzative che uniscono la dovuta base professionale standard con elementi avanzati di integrazione sociosanitaria e integrazione territoriale. Evoluzione che potrebbe essere perseguita attraverso la composizione altri tre passi normativi da articolare secondo la logica multilivello:

A. Definire il Servizio sociale territoriale come LEP di organizzazione a livello di ambito.

B. Definire i Percorsi assistenziali in ambito socioassistenziale come un LEP di processo, ponendo al centro i processi di valutazione multidimensionale in maniera universalistica.

C. Definire il Servizio sociale territoriale integrato come un obiettivo di servizio unitario e condiviso dal livello statale e dai livelli regionali e locali.

Di fronte a questa rinnovata spinta verso la definizione di LEP e di Obiettivi di servizio, che rappresenta una scelta di enorme valore per l'intero sistema sociale nel Paese, l'augurio è che possano essere coinvolte tutte le migliori energie ed esperienze esistenti per cogliere appieno i benefici decisivi che ne scaturiranno.