

## L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali

### 1. Introduzione

**Il presente contributo si concentra sullo stato di attuazione del Livello essenziale delle prestazioni (LEP) di assistenza sociale, definito con la legge di bilancio per il 2021 e rivolto al reclutamento di assistenti sociali.** Queste figure professionali sono indispensabili per poter avviare la presa in carico dei cittadini per qualsiasi servizio e prestazione in ambito sociale. La loro importanza è riemersa recentemente anche in relazione all'introduzione dell'Assegno di inclusione in sostituzione del Reddito di cittadinanza.

**Il LEP di assistenza sociale impone la presenza in ogni ambito territoriale sociale (ATS)<sup>1</sup> di un assistente ogni 5.000 abitanti, nella prospettiva di raggiungere un più avanzato obiettivo di servizio<sup>2</sup>, pari a un**

**assistente ogni 4.000 abitanti** (L. 178/2020). Per favorire il reclutamento degli assistenti sociali, con la stessa legge di bilancio **sono state assegnate risorse attraverso due distinti canali che riguardano, da un lato, gli ATS e, dall'altro, i Comuni:**

1) al finanziamento della dotazione prevista dal LEP sono destinati 180 milioni del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà), volti all'erogazione di un contributo in favore degli ATS, che tuttavia può essere ottenuto solo qualora il rapporto tra assistenti sociali e popolazione sia già superiore alla soglia di uno ogni 6.500 abitanti;

2) per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), nonché della Regione

<sup>1</sup> Gli ATS sono forme di gestione associata dei servizi, come si vedrà nel secondo paragrafo.

<sup>2</sup> Nelle previsioni della legge di bilancio per il 2021 l'obiettivo di servizio rappresenta dunque un *target* ulteriore rispetto al predefinito LEP, mentre

generalmente era precedentemente inteso come una tappa intermedia in un sentiero di avvicinamento al LEP. Su questo si tornerà nel prossimo paragrafo.

Siciliana e della Regione Sardegna, sono state stanziare risorse nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) per lo sviluppo dei servizi sociali comunali, da destinare anche al finanziamento del reclutamento degli assistenti. Questi fondi possono essere utilizzati anche per raggiungere il rapporto di un assistente ogni 6.500 abitanti (ovvero la soglia che consente di beneficiare del contributo al punto 1), riconosciuto successivamente dalla legge di bilancio per il 2022 come obiettivo di servizio comunale intermedio, in vista del LEP individuato dalla L. 178/2020.

**L'attuazione del LEP di assistenza sociale rappresenta un interessante caso di studio sia per il ruolo che il personale qualificato riveste ai fini della capacità dei territori di erogare servizi sociali, sia perché a garantire tale LEP concorrono diversi livelli di governo che devono necessariamente coordinarsi tra di loro: i singoli Comuni e le loro aggregazioni in ATS, le Regioni e lo Stato.**

**Inoltre, l'esame dell'interazione tra i diversi canali di finanziamento mostra criticità sia dal punto di vista dell'operare concreto dei meccanismi di rafforzamento del personale in vista dell'attuazione del LEP di assistenza sociale su tutto il territorio nazionale, sia da quello della coerenza del processo di attuazione del federalismo fiscale.**

Nel Focus si descrive innanzitutto il quadro istituzionale in cui si colloca la gestione dei servizi sociali (riparto delle competenze

emerso dalla riforma costituzionale del 2001 e organizzazione dei servizi sociali comunali sul territorio attraverso l'articolazione a livello sovracomunale rappresentata dagli ATS) (par. 2). Successivamente si esaminano i due distinti canali di finanziamento del LEP di assistenza sociale (parr. 3 e 4) e si analizzano le dotazioni di assistenti sociali dei territori e la loro evoluzione dall'introduzione del LEP (par. 5). Inoltre, considerando i divari territoriali rispetto al LEP, si evidenziano alcuni fattori di criticità che ostacolano la piena attuazione di quest'ultimo (par. 6). Seguono, infine, alcune considerazioni generali (par. 7).

## **2. Il riparto delle competenze e l'organizzazione dei servizi sociali**

**Sulla base di quanto indicato dal Titolo V della Costituzione, la materia dell'assistenza sociale rientra nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni, mentre le funzioni amministrative spettano ai Comuni.** In attuazione del dettato costituzionale, la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle prestazioni sono annoverate tra le funzioni fondamentali dei Comuni (DL 78/2010, art. 14, c. 27). **La Costituzione assegna invece allo Stato la competenza esclusiva di fissare e tutelare i LEP, che svolgono il ruolo fondamentale di delimitare l'esercizio dell'autonomia degli Enti territoriali individuando standard che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>3</sup>.** A loro tutela

---

<sup>3</sup> La Corte costituzionale, con riferimento ai livelli essenziali, ha precisato che la Costituzione assegna "al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti

i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto" (Sentenza n. 111 del 2014).

è prevista la possibilità di ricorrere al potere sostitutivo del Governo. **Allo stesso tempo i LEP costituiscono il riferimento principale per la quantificazione delle risorse che lo Stato**, cui spetta peraltro anche la perequazione finanziaria, **deve garantire agli Enti territoriali incaricati di renderli operativi**<sup>4</sup>.

**La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009)**, prendendo atto della mancata definizione dei LEP e delle difficoltà che ostacolavano una loro immediata attuazione, **ha previsto che la perequazione delle risorse per gli Enti territoriali potesse prendere a riferimento determinati "obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali"** (L. 42/2009, art. 2, c. 2, lett. f). L'avvio della perequazione in riferimento a tali obiettivi doveva dare inizio a un graduale avvicinamento dei territori nei livelli dei servizi pubblici offerti.

**L'attuazione degli obiettivi di servizio e dei LEP è stata disattesa per quasi un decennio**, anche a causa dell'incerto quadro finanziario che si è venuto a delineare nel quinquennio 2011-15, caratterizzato dalla

crisi dei debiti sovrani e dal conseguente sforzo di consolidamento dei conti pubblici. **Soltanto di recente, probabilmente in risposta a una crescente diffusione delle condizioni di povertà e di disagio sociale e anche grazie all'aumentata sensibilità verso la materia**<sup>5</sup>, **le politiche pubbliche si sono orientate verso il potenziamento dei servizi sociali.**

Tra i principali interventi emergono: le misure per il contrasto alla povertà e per l'inclusione sociale (l'Assegno di inclusione e, precedentemente, il Reddito di cittadinanza e il Reddito di inclusione, che ha sostituito il Sostegno per l'inclusione attiva); il potenziamento, con la legge di bilancio per il 2021, dei servizi sociali comunali attraverso la fissazione del cosiddetto LEP di assistenza sociale e gli obiettivi di servizio comunali; il riconoscimento come LEP, nella legge di bilancio per il 2022, degli interventi, servizi, attività e prestazioni integrate assicurate 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 definizione, con la legge di bilancio per il 2022, delle aree di erogazione dei servizi socio-assistenziali per la non autosufficienza e l'impegno a definire entro diciotto mesi, con appositi decreti, i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) in ambiti sociali diversi dalla non autosufficienza<sup>6</sup>; il finanziamento del potenziamento delle infrastrutture sociali territoriali in vista dei LEPS attraverso il PNRR (Investimenti 1.1, 1.2 e 1.3 della Missione 5)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> I LEP "indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale", nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti" (Corte costituzionale, Sentenza n. 220 del 2021).

<sup>5</sup> Si ricorda che negli ultimi due decenni l'Italia ha ratificato alcuni atti internazionali come la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (1991), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000 e 2007) e la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (2009).

<sup>6</sup> Si prevede anche che in sede di prima applicazione siano definiti i LEP prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-

2023 relativi a: 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.

<sup>7</sup> Si ricorda, inoltre, che la legge di bilancio per il 2023 prevede una corsia rapida per la determinazione dei LEP nelle materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata. Tuttavia l'assistenza sociale, che rientra nella competenza esclusiva regionale, non fa parte di queste materie.

**Poiché il potenziamento dei servizi sociali attraverso il reclutamento degli assistenti è finanziato sia con le risorse destinate agli ATS, sia con quelle assegnate ai Comuni, è utile comprendere le relazioni tra questi soggetti.**

**Tutte le funzioni amministrative e le responsabilità relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi sociali spettano ai Comuni, che costituiscono il livello di governo locale riconosciuto costituzionalmente. Tuttavia è stato previsto che il coordinamento e la gestione della funzione avvenga al livello sovracomunale degli ATS (L. 328/2000, art. 8, c. 3, lett. a)) dal momento che la maggior parte dei Comuni è di dimensione inferiore a 5.000 abitanti<sup>8</sup>.**

**Gli ATS non sono da intendere come entità indipendenti dai Comuni, ma come aggregazioni degli stessi realizzate per mettere in sinergia le risorse e integrare i servizi al fine di dare risposte ai bisogni del territorio.** Gli ATS sono stabiliti dalle Regioni in base alla concertazione con gli Enti locali e, di norma, coincidono con i distretti sanitari (L. 328/2000, art. 8). Non hanno personalità giuridica, né dispongono di un proprio bilancio. Tutte le funzioni per loro conto sono svolte dall'ente capofila, che è spesso uno dei Comuni consociati (oppure l'unione di Comuni, il consorzio, l'azienda sanitaria, ecc.). Gli ATS sono, inoltre, indicati come "la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire" i LEPS (L. 234/2021, art. 1, c. 160).

Gli ATS nel 2022 erano 585 (tab. 1). La loro dimensione, sia in termini di popolazione che di Comuni consociati, è molto variabile. Alcuni di essi (38 nel 2022) sono composti da un solo Comune. Si tratta di norma degli ambiti formati dalle grandi città, con qualche eccezione, tra cui quella di Campione d'Italia, il più piccolo Comune che coincide con l'ATS.

**Gli ATS, attraverso l'ente capofila, sono destinatari diretti di numerosi finanziamenti specifici in campo sociale, sia nazionali, sia europei.** Le risorse nazionali vengono loro assegnate per il tramite delle Regioni, che sono beneficiarie dei fondi nazionali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per la non autosufficienza, Fondo povertà, ecc.). I fondi europei sono assegnati a specifici progetti, che nella maggior parte dei casi hanno gli ATS come riferimento. Gli ATS poi provvedono ad allocare le risorse ricevute tra i Comuni consociati.

**Oltre alle risorse specifiche che affluiscono direttamente agli ATS i servizi sociali sono finanziati dai Comuni attraverso le entrate proprie e i trasferimenti del FSC<sup>9</sup>.** Quest'ultimo, in quanto destinato a garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni standard (FAS) per le funzioni fondamentali, viene infatti ripartito anche tenendo conto dei fabbisogni relativi ai servizi sociali comunali.

<sup>8</sup> I Comuni possono avvalersi anche di altre forme di gestione associata (D.Lgs. 267/2000).

<sup>9</sup> Attualmente sul riparto delle risorse del FSC, oltre ai criteri perequativi, incidono in misura via via decrescente i criteri cosiddetti storici, ereditati dalla precedente allocazione dei trasferimenti statali in

favore dei Comuni (fiscalizzati nel 2011) e in parte legati alla regolazione delle risorse resasi necessaria a seguito del passaggio dall'ICI all'IMU. La conclusione del percorso di attuazione del riparto perequativo è prevista per il 2030.

**Tab. 1** – Ambiti territoriali sociali nel 2022

	Numero ATS	Numero Comuni per ATS (media)	Popolazione per ATS (media)	Popolazione minima per ATS	Popolazione massima per ATS
Piemonte	32	37	133.011	26.250	848.748
Valle d'Aosta	1	74	123.360	123.360	123.360
Lombardia	91	17	109.264	1.748 <sup>(1)</sup>	1.349.930
Trentino-Alto Adige	9	31	119.286	20.661	540.958
Veneto	21	27	230.845	63.653	492.188
Friuli-Venezia Giulia	18	12	66.369	29.818	199.015
Liguria	18	13	83.846	9.326	561.203
Emilia-Romagna	38	9	116.457	32.091	387.842
Toscana	28	10	130.828	28.858	361.619
Umbria	12	8	71.568	11.186	190.431
Marche	23	10	64.659	12.811	137.998
Lazio	37	10	154.456	8.928	2.749.031
Abruzzo	24	13	53.165	16.610	118.992
Molise	7	19	41.672	10.709	78.224
Campania	60	9	93.740	13.709	921.142
Puglia	45	6	87.176	36.807	315.948
Basilicata	9	15	60.130	41.125	88.639
Calabria	32	13	57.983	14.990	172.479
Sicilia	55	7	87.726	7.407	729.148
Sardegna	25	15	63.497	15.051	159.528
<b>Totale complessivo</b>	<b>585</b>	<b>14</b>	<b>100.891</b>	<b>1.748</b>	<b>2.749.031</b>

Fonte: Anagrafica ATS all'11 ottobre 2022 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e popolazione Istat al 1° gennaio 2022.

(1) Corrisponde all'ATS Campione d'Italia.

### 3. Il finanziamento del LEP di assistenza sociale: le risorse concesse agli ATS

**Il rafforzamento delle risorse degli ATS ha preso avvio nel 2016, a seguito dell'introduzione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA).** Questa misura prevedeva la presa in carico dei nuclei familiari percettori del sostegno monetario da parte dei servizi sociali comunali e territoriali attraverso gli ATS, da finanziare con la cosiddetta quota servizi del Fondo

povertà. Dal 2018 tali risorse possono essere utilizzate anche per l'assunzione del personale<sup>10</sup>. L'esigenza di reclutare assistenti sociali è diventata ancora più evidente con l'introduzione nel 2019 del Reddito di cittadinanza che, rispetto alle precedenti misure, ha esteso in modo significativo la platea dei percettori, aumentando il carico di lavoro per i servizi sociali.

#### **Il finanziamento per gli assistenti sociali ha assunto carattere strutturale con la**

<sup>10</sup> La legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017, art. 1, c. 200) prevede la possibilità di utilizzare per assunzioni a tempo determinato di assistenti sociali la quota servizi del Fondo povertà nei limiti del 50 per cento delle risorse attribuite a ciascun ATS. Per

maggiori dettagli sugli interventi normativi a supporto del reclutamento di assistenti sociali si rinvia all'allegato della [Nota n. 10981 del 12 dicembre 2022 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali](#).

**legge di bilancio per il 2021 (L. 178/2020, art. 1, cc. 797-800), che ha introdotto il LEP di assistenza sociale, da garantire in ogni ATS**, definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a uno su 5.000 e da un ulteriore obiettivo di potenziamento pari a un assistente sociale ogni 4.000 abitanti. Tale previsione è stata accompagnata dalla destinazione della somma massima di 180 milioni annui del Fondo povertà a un contributo a favore degli ATS<sup>11</sup> per l'assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato, in aggiunta alla quota servizi del suddetto Fondo, già destinata al finanziamento degli interventi per l'inclusione sociale relativi al Reddito di cittadinanza.

Il contributo è pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto con contratto a tempo indeterminato dall'ATS e/o dai Comuni che ne fanno parte ed è assegnato fino al raggiungimento del LEP. Tuttavia, per poterne beneficiare, deve essere soddisfatta la condizione di un rapporto tra assistenti sociali e abitanti, in termini di equivalenti a tempo pieno, già superiore a uno su 6.500. Un

finanziamento inferiore, pari a 20.000 euro annui, viene poi concesso agli ATS per ogni assistente sociale in servizio oltre l'incidenza di uno ogni 5.000 abitanti e fino al raggiungimento di uno ogni 4.000. Il finanziamento non riguarda solo le nuove assunzioni, ma anche il personale già in servizio. Con l'introduzione del contributo sono state imposte alcune regole circa l'utilizzo della quota servizi del Fondo povertà per l'assunzione di assistenti, onde evitare la duplicazione del finanziamento (tab. 2). In particolare, nell'intervallo compreso tra 1 assistente ogni 4.999 abitanti e 1 assistente ogni 4.000 abitanti gli ATS possono integrare il contributo con i finanziamenti della quota servizi per la parte del costo eccedente 20.000 euro annui, mentre nell'intervallo in cui il contributo è pieno (40.000 euro) non è possibile l'integrazione con le risorse della quota servizi. Nel caso in cui venga superata la soglia di 1 assistente ogni 4.000 abitanti e in quello in cui non sia ancora raggiunto il rapporto di 1 ogni 6.500 abitanti (circostanze nelle quali non viene erogato il contributo) il costo può essere finanziato integralmente attraverso la quota servizi.

**Tab. 2** – Assunzioni a tempo indeterminato di assistenti sociali con il contributo e con la quota servizi del Fondo povertà

Rapporto assistenti sociali / popolazione	Quota servizi Fondo povertà	Contributo
Inferiore a 1:6.500	Sì	No
Da 1:6.500 a 1:5.000	No	Sì (40.000)
Da 1:4.999 a 1:4.000	Sì, parte eccedente 20.000	Sì (20.000)
Superiore a 1:4.000	Sì	No

Fonte: Nota del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 10981 del 12 dicembre 2022.

<sup>11</sup> Il contributo per le assunzioni di assistenti sociali è erogato da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali alle Regioni nel caso in cui i

trasferimenti siano integrati con risorse regionali, altrimenti è assegnato direttamente ai Comuni capofila degli ATS.

**Il contributo dal Fondo povertà è erogato a rimborso della spesa sostenuta per gli assistenti in servizio nell'anno precedente.** Per poterlo ricevere, gli ATS devono fornire al Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), entro il 28 febbraio di ogni anno, le informazioni a consuntivo circa gli assistenti in servizio nell'anno precedente e le previsioni per l'anno corrente. Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), entro il 30 giugno di ogni anno, riconosce le somme riferite agli assistenti dell'anno precedente e prenota quelle per l'anno corrente. Nell'anno successivo gli ATS, entro il 28 febbraio, devono comunicare i dati a consuntivo con riferimento agli assistenti prenotati. L'ammontare del contributo che eccede le somme prenotate confluisce nel Fondo povertà e viene ripartito con i criteri generali di quest'ultimo, come anche avviene nel caso delle risorse prenotate ma non erogate nell'anno successivo a causa del mancato raggiungimento del numero di assistenti indicato nella prenotazione. Il contributo liquidato corrisponde sempre al minore fra il numero di assistenti prenotato e quello rendicontato. Dunque, gli assistenti eccedenti la prenotazione non sono finanziati.

**Anche se il contributo accompagna la previsione del LEP, le risorse sono rivolte esclusivamente ai Comuni che sono stati in grado di raggiungere un livello minimo**

**del servizio (un assistente ogni 6.500 abitanti).** Data la popolazione nel 2022 (al netto del Trentino-Alto Adige<sup>12</sup>), il LEP richiederebbe complessivamente la presenza di circa 11.589 assistenti (senza considerare gli arrotondamenti ai numeri interi in ciascun ATS). Di questi, i primi 8.915 assistenti, che consentirebbero agli ambiti di raggiungere la soglia di ingresso per accedere al contributo, dovrebbero essere finanziati dai Comuni consociati e/o dagli ATS con risorse diverse da quelle previste dall'articolo 1, comma 797 della legge di bilancio per il 2021 e soltanto i successivi 2.674 assistenti potrebbero poi essere finanziati attraverso il contributo. Quest'ultimo, inoltre, non è destinato interamente al finanziamento del LEP, in quanto una parte è rivolta a favorire il suo superamento per raggiungere la dotazione di un assistente ogni 4.000 abitanti.

Considerate le regole attuali, data la popolazione al 1° gennaio 2022<sup>13</sup> al netto del Trentino-Alto Adige, le risorse complessivamente stanziare (180 milioni) superano quelle necessarie (circa 165 milioni) a garantire il contributo per il finanziamento del passaggio dalla soglia minima al LEP e per l'ulteriore passaggio all'obiettivo di servizio.

**La previsione di un livello minimo di assistenti per accedere al contributo ha indebolito la portata perequativa dell'intervento. Gran parte delle risorse finora stanziare per il LEP<sup>14</sup> non è stata**

<sup>12</sup> Le risorse del Fondo povertà, nonché il contributo per le assunzioni di assistenti sociali, non sono erogati alle Province autonome di Trento e Bolzano (l'art. 2, c. 109, della L. 191/2009 ha abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2010, l'art. 5 della L. 386/1989 relativo alla partecipazione di tali Province autonome alla ripartizione dei fondi speciali istituiti per garantire i livelli minimi delle prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale).

<sup>13</sup> In diminuzione rispetto alla popolazione al 1° gennaio 2020.

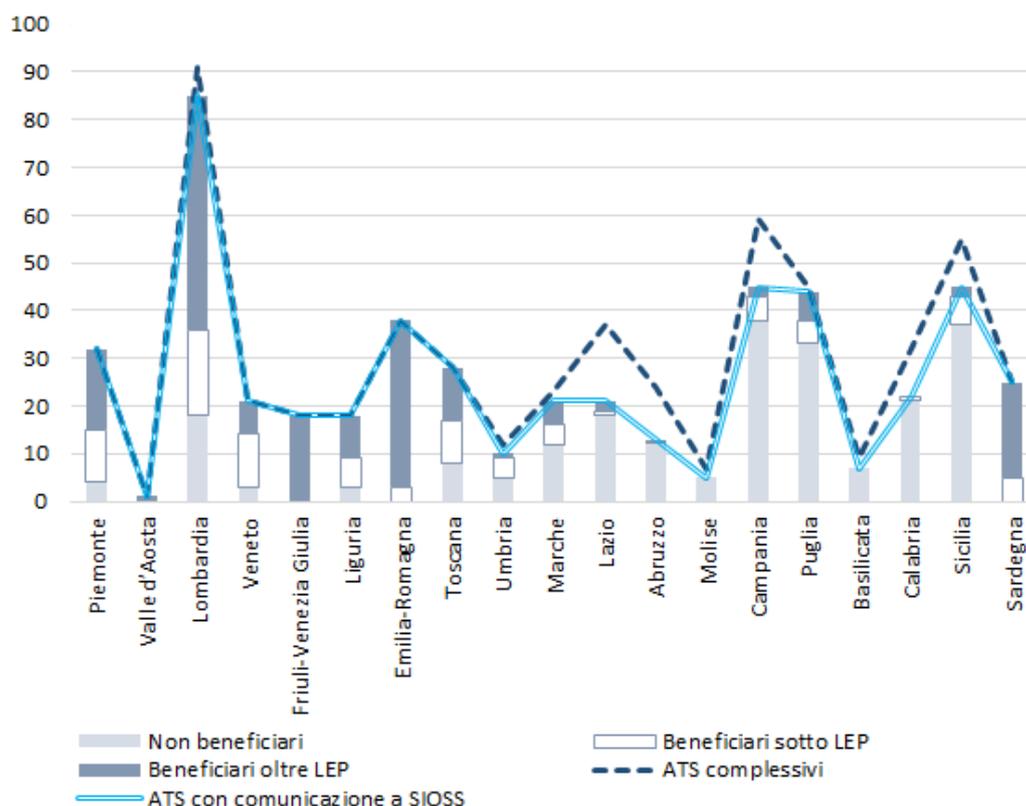
<sup>14</sup> Le risorse non distribuite attraverso il contributo sono state comunque ripartite con il Fondo povertà. Si osservi che con il DM 144 del 25 giugno 2021, che regola l'interazione tra le risorse prenotate per il contributo 2022 (relativo agli assistenti in servizio nel 2021) e quelle relative al Fondo povertà, viene considerato quale autonomo criterio di riparto di tale Fondo il riconoscimento a ciascun ATS, per il tramite della Regione di appartenenza, di un importo pari, nel 2021, al 50 per cento della differenza fra la

**utilizzata, nonostante l'elevato numero di Enti sottodotati. Al contempo sono stati finanziati Enti che avevano già raggiunto il LEP.** La figura 1 riporta i dati relativi al riparto del 2023 (del finanziamento concesso a copertura degli assistenti in servizio nel 2022 in 449 ATS<sup>15</sup>). Per ogni Regione sono indicati il numero complessivo degli ATS e di quelli che hanno comunicato il dato al SIOSS, ulteriormente suddivisi tra gli ATS che non hanno potuto beneficiare del finanziamento e quelli che sono stati finanziati. Questi ultimi, a loro

volta, sono distinti a seconda che si collochino sopra o sotto il LEP.

**Del complesso dei 499 ATS che hanno fornito comunicazione al SIOSS, 224 non hanno beneficiato del contributo a causa di un insufficiente numero di assistenti rispetto alla soglia di ingresso.** In termini di quota sul totale degli ATS a livello regionale, **la maggiore incidenza dei non beneficiari è rilevabile nelle Regioni del Mezzogiorno. Gli ATS che hanno ricevuto risorse per gli assistenti in misura non**

**Fig. 1** – Contributo 2023 per assistenti sociali in servizio nel 2022 (numero di ATS per Regione)



Fonte: elaborazioni sul riparto del contributo per le assunzioni di assistenti sociali in servizio nel 2022 (MLPS, 2023).

somma massima attribuibile a ciascun ambito ai fini del contributo e quella prenotata. Tale percentuale si riduce al 35 per cento nel 2022 e al 20 nel 2023, per divenire nulla negli anni successivi.

<sup>15</sup> Per il contributo 2023, infatti, 499 ATS su 576 hanno comunicato i dati al SIOSS.

ancora sufficiente a raggiungere il LEP sono stati 89. I rimanenti 186 ATS, che soddisfano il LEP, sono stati finanziati sia per gli assistenti eccedenti la soglia di uno ogni 6.500 abitanti e fino al LEP (uno su 5.000), sia per quelli utili a perseguire l'obiettivo di servizio di un assistente ogni 4.000 abitanti. Questi ATS sono frequenti nelle Regioni del Nord, in Sardegna e in Toscana.

La tabella 3 riporta i dati sul numero di assistenti sociali finanziati con il contributo nel 2023: quelli che consentono agli ATS di mirare all'obiettivo di servizio di uno ogni 4.000 abitanti, superiore al LEP, rappresentano circa il 37 per cento del totale degli assistenti sociali finanziati.

**Tab. 3** – Contributo per assistenti sociali in servizio 2023  
(numero di assistenti con contratto a tempo indeterminato per Regione)

	Assistenti sociali	Di cui: assistenti sociali finanziati fino al LEP	Di cui: assistenti sociali finanziati oltre il LEP
Piemonte	867	151	49
Valle d'Aosta	40	6	6
Lombardia	1.975	323	180
Veneto	968	152	59
Friuli-Venezia Giulia	418	55	59
Liguria	383	59	41
Emilia-Romagna	1.247	199	177
Toscana	671	81	41
Umbria	131	15	0
Marche	236	25	11
Lazio	623	25	6
Abruzzo	31	2	3
Molise	8	0	0
Campania	427	49	24
Puglia	488	29	22
Basilicata	20	0	0
Calabria	51	1	0
Sicilia	393	12	2
Sardegna	453	69	51
<b>Totale complessivo</b>	<b>9.432</b>	<b>1.255</b>	<b>730</b>

Fonte: elaborazioni sul riparto del contributo per le assunzioni di assistenti sociali in servizio nel 2022 (MLPS, 2023).

#### 4. Il finanziamento del reclutamento di assistenti sociali attraverso le risorse dei Comuni

**Contestualmente al finanziamento diretto agli ATS per le assunzioni di assistenti, la legge di bilancio per il 2021 ha stanziato delle risorse a favore dei Comuni per il potenziamento dei servizi sociali (L. 178/2020, art. 1, cc. 791-792).** In particolare, sono state attribuite al FSC risorse finalizzate al rafforzamento dei servizi sociali comunali, pari a 651 milioni a regime (dal 2030)<sup>16</sup> per i Comuni delle RSO e 113 per quelli della Regione Siciliana e della Regione Sardegna<sup>17</sup>. Gli importi stanziati corrispondono al fabbisogno aggiuntivo rispetto alla spesa storica per consentire a tutti i Comuni di erogare i livelli di servizio delle realtà più avanzate, cioè quelle che nelle risultanze dei FAS registrano livelli delle prestazioni medio-alti<sup>18</sup>. Le risorse aggiuntive sono assegnate nel FSC separatamente dal finanziamento indistinto per la perequazione ordinaria<sup>19</sup> e sono vincolate al raggiungimento di obiettivi di servizio che i Comuni sono tenuti a rendicontare.

Gli obiettivi di servizio sono stati disegnati per incentivare l'incremento della spesa per la funzione sociale verso il livello del fabbisogno standard (che permetterebbe a tutti gli Enti di raggiungere i livelli di servizio medio-alti)

espresso in termini monetari. Le risorse, dunque, sono assegnate a tutti i Comuni per raggiungere o mantenere un livello della spesa corrente non inferiore al FAS. Per gli Enti con spesa insufficiente, il raggiungimento degli obiettivi attraverso l'allocazione delle risorse alla funzione deve essere certificato con la compilazione delle apposite schede di monitoraggio e rendicontazione sul portale di SOSE.

A seguito di un ricorso della Regione Liguria, la Corte costituzionale, con la Sentenza n. 71 del 2023, ha sollecitato il legislatore a intervenire affinché alcune componenti del FSC, in quanto vincolate a raggiungere specifici obiettivi di servizio da parte dei Comuni, trovassero “[...] distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni” nell’ambito delle previsioni del comma quinto dell’articolo 119 della Costituzione. Il disegno di legge di bilancio per il 2024, in attuazione della Sentenza, ha previsto la rimodulazione del FSC per il periodo 2025-2030, con la collocazione delle risorse per lo sviluppo dei servizi sociali – insieme ad altri flussi finanziari vincolati del FSC – nel Fondo speciale equità livello dei servizi. Alla fine del periodo, le suddette risorse dovranno rientrare nelle disponibilità del FSC per far parte del meccanismo perequativo ordinario<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Per i Comuni delle RSO le risorse vincolate agli obiettivi di servizio sociali sono pari a 215,923 milioni per il 2021, 254,923 per il 2022, 299,923 per il 2023, 345,923 per il 2024, 390,923 per il 2025, 442,923 per il 2026, 501,923 per il 2027, 559,923 per il 2028, 618,923 per il 2029 e 650,923 a decorrere dal 2030.

<sup>17</sup> Per i Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna le risorse sono pari a 44 milioni per il 2022, 52 per il 2023, 60 per il 2024, 68 per il 2025, 77 per il 2026, 87 per il 2027, 97 per il 2028, 107 per il 2029 e 113 a decorrere dal 2030.

<sup>18</sup> Come *benchmark* del livello di servizio avanzato sono assunti i valori più alti, calcolati come medie a livello provinciale, riscontrati per le ore di servizio

nelle strutture sociali e il numero di utenti dei servizi sociali. Per maggiori dettagli si rimanda alla nota metodologica “Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021” approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 30 settembre 2020.

<sup>19</sup> Che non presenta vincoli di destinazione.

<sup>20</sup> Per maggiori dettagli si veda l’[Audizione](#) della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito delle audizioni preliminari all’esame del disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026” del 14 novembre 2023.

**I Comuni possono utilizzare le risorse aggiuntive per il rafforzamento dei servizi sociali per consentire ai propri ATS di raggiungere la soglia minima per accedere al finanziamento diretto descritto nel paragrafo precedente.** Il DPCM del 1° luglio 2021 sulla determinazione e il monitoraggio degli obiettivi di servizio da raggiungere con le nuove risorse ha chiarito che queste avrebbero potuto essere destinate dai Comuni anche al reclutamento degli assistenti sociali, laddove l'incidenza di questi ultimi, a livello di singolo Comune o ATS, fosse inferiore a uno ogni 6.500 abitanti. Un anno dopo, con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021, art. 1, c. 734), il raggiungimento di una dotazione pari a un assistente ogni 6.500 abitanti in tutti i Comuni, da realizzare a livello di ATS, è stato riconosciuto come obiettivo di servizio comunale, da realizzare entro il 2026. **Nel 2022 i Comuni che appartengono ad ATS sotto soglia hanno ricevuto risorse aggiuntive per circa 114 milioni.**

#### **5. L'evoluzione della disponibilità di assistenti sociali negli ATS dal 2020 al 2022**

**Dall'introduzione del LEP di assistenza sociale sono passati tre anni. In questo periodo sono stati erogati due volte i contributi per le assunzioni di assistenti sociali** (per circa 50 milioni di euro nel 2022

e 64,8 milioni nel 2023) e sono state versate tre *tranche* delle risorse per il potenziamento dei servizi sociali comunali del FSC (pari a 216 milioni per i Comuni delle RSO nel 2021 e 299 milioni e 351 milioni per i Comuni delle RSO, della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, rispettivamente, nel 2022 e nel 2023).

Sulla base degli ultimi dati disponibili del MLPS, **tra il 2020 (anno di avvio dei finanziamenti) e il 2022 il numero degli assistenti sociali con contratto a tempo indeterminato è aumentato di 1.688 unità** (tab. 4)<sup>21</sup>.

**A seguito di tale aumento il numero degli ATS che raggiungono il LEP è cresciuto in quasi tutte le Regioni. Tuttavia, nella maggioranza degli ATS del Veneto e delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (tranne la Sardegna) il rapporto fra assistenti sociali e abitanti resta inferiore al livello essenziale** (fig. 2).

**La distribuzione degli ATS, al di sotto e al di sopra del LEP, è molto variegata anche all'interno delle singole Regioni.** Come emerge dalla figura 3, nel 2022 in Valle d'Aosta e nel Friuli-Venezia Giulia non soltanto tutti gli ATS hanno raggiunto il LEP, ma la maggior parte di essi registra una dotazione di personale molto superiore (un assistente sociale per meno di 4.000 abitanti). La gran parte delle Regioni ha una distribuzione meno uniforme, con aree ben strutturate e altre gravemente deficitarie.

---

<sup>21</sup> Per il 2023 non si dispone ancora dei dati di consuntivo sul numero di assistenti sociali, né di fonte SIOSS, né di fonte SOSE.

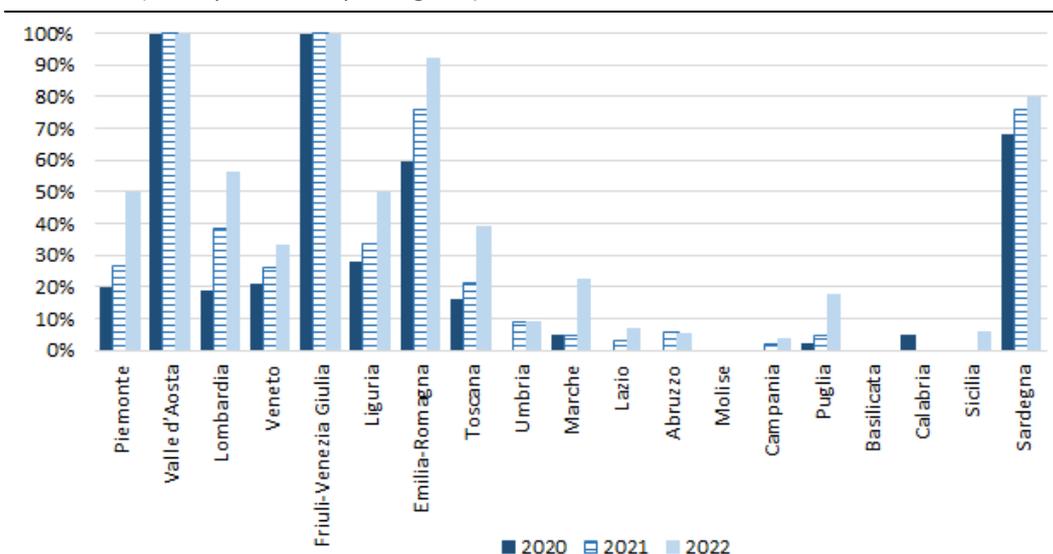
**Tab. 4** – Assistenti sociali in servizio nel triennio 2020-22 (1)  
(numero di assistenti sociali per Regione)

	2020	2021	2022
Piemonte	762	799	876
Valle d'Aosta	39	40	44
Lombardia	1.655	1.821	2.024
Veneto	854	974	975
Friuli-Venezia Giulia	385	407	422
Liguria	357	373	397
Emilia-Romagna	1.118	1.153	1.266
Toscana	546	568	704
Umbria	101	125	139
Marche	186	213	243
Lazio	456	480	681
Abruzzo	46	45	45
Molise	5	8	8
Campania	350	377	485
Puglia	349	398	534
Basilicata	12	27	20
Calabria	51	47	67
Sicilia	511	404	473
Sardegna	386	429	457
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.170</b>	<b>8.687</b>	<b>9.858</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

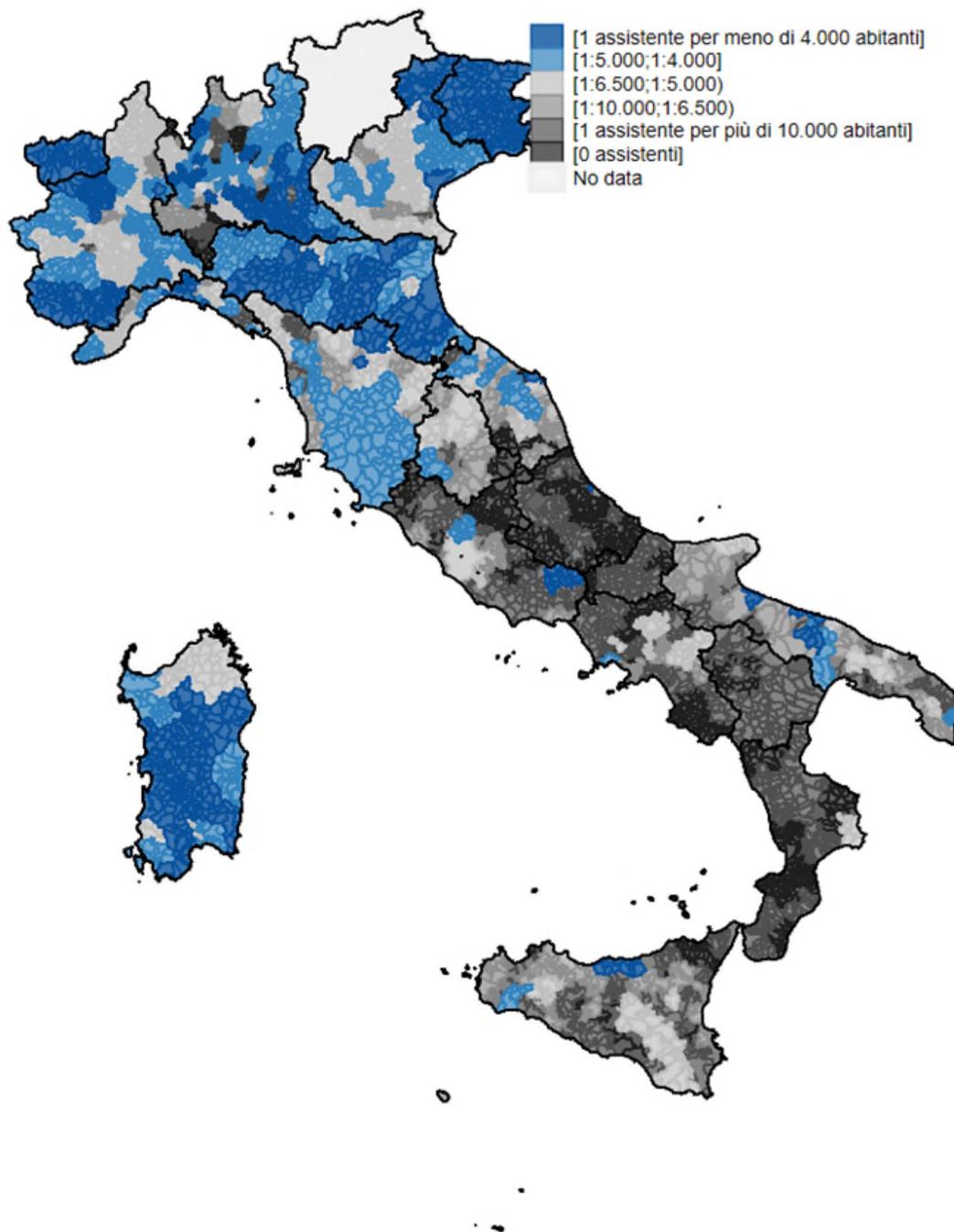
(1) Il numero di assistenti indicato nella tabella relativamente al 2022 è superiore a quello riportato nella tabella 3 perché gli assistenti disponibili in aggiunta rispetto alla prenotazione non sono stati considerati per il contributo 2023.

**Fig. 2** – ATS che hanno raggiunto il LEP di assistenza sociale nel triennio 2020-22  
(valori percentuali per Regione)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

**Fig. 3** – Assistenti sociali in rapporto alla popolazione nel 2022



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Nelle Regioni meridionali la densità di assistenti sociali è molto bassa (solo la Sardegna presenta situazioni più favorevoli): in media un assistente sociale serve un bacino di più di 10.000 abitanti. Va tuttavia ricordato che i dati del MLPS includono soltanto il personale con

contratto a tempo indeterminato, dal momento che questa è la platea finanziata. Dunque le distanze rilevate rispetto al LEP, calcolate sulla base dei dati del Ministero, potrebbero essere sovrastimate, qualora i Comuni e/o gli Enti capofila si avvalessero

anche delle altre forme contrattuali per il reclutamento degli assistenti sociali.

## 6. Il *gap* rispetto al LEP di assistenza sociale e le criticità connesse con il suo superamento

**Gli assistenti sociali aggiuntivi necessari per raggiungere il LEP in tutti gli ATS sono pari a 3.216** (tab. 5), considerando gli ATS presenti nel 2022 e i relativi assistenti nel medesimo anno (al netto degli ambiti del Trentino-Alto Adige) e presumendo l'assenza di assistenti sociali negli ambiti che non hanno comunicato i dati al SIOSS.

Questo ammontare può essere suddiviso in tre parti. La prima è costituita dagli assistenti che devono essere assunti negli ATS sotto soglia (1.844 assistenti in 291 ATS) attingendo alle risorse per lo sviluppo dei servizi sociali del FSC. Sulla base di un costo annuo per assistente pari a 40.000 euro<sup>22</sup>, si stima che per raggiungere questo traguardo servirebbero complessivamente circa 73,7 milioni. La seconda parte è costituita da 1.042 assistenti (del costo di circa 41,7 milioni) che gli stessi 291 ATS potranno assumere, una volta superata la soglia, con le risorse del contributo dal Fondo povertà. La terza parte, infine,

**Tab. 5** – Ripartizione degli assistenti sociali aggiuntivi necessari per soddisfare il LEP nel 2022  
(numero di assistenti sociali per Regione)

	Assistenti in servizio	Assistenti aggiuntivi per soddisfare il LEP (a = b + c + d)	Assistenti necessari per raggiungere la soglia 1:6.500 ATS sotto soglia (b)	Assistenti necessari per raggiungere il LEP dalla soglia 1:6.500 ATS sopra soglia (c)	Assistenti finanziabili per raggiungere il LEP dalla soglia 1:6.500 ATS sopra soglia (d)
Piemonte	876	47	5	15	27
Valle d'Aosta	44	0	0	0	0
Lombardia	2.024	259	136	77	46
Veneto	975	81	12	20	49
Friuli-Venezia Giulia	422	0	0	0	0
Liguria	397	14	4	4	6
Emilia-Romagna	1.266	4	0	0	4
Toscana	704	118	38	48	32
Umbria	139	33	9	21	3
Marche	243	76	36	33	7
Lazio	681	470	234	123	113
Abruzzo	45	214	158	56	0
Molise	8	50	37	13	0
Campania	485	664	455	200	9
Puglia	534	294	152	132	10
Basilicata	20	88	63	25	0
Calabria	67	305	220	81	4
Sicilia	473	495	285	194	16
Sardegna	457	4	0	0	4
<b>Totale complessivo</b>	<b>9.858</b>	<b>3.216</b>	<b>1.844</b>	<b>1.042</b>	<b>330</b>

Fonte: elaborazioni sui dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2022.

<sup>22</sup> Il costo annuo di un assistente sociale a tempo indeterminato pari a 40.000 euro è utilizzato nel

riparto del contributo per le assunzioni di assistenti sociali (par. 3).

corrisponde al numero di assistenti da assumere sempre con le risorse del contributo dal Fondo povertà negli ATS che già accedono a tale finanziamento (330 assistenti nei 97 ATS sopra la soglia, con un onere di 13,2 milioni).

Le risorse stanziare sono sufficienti a colmare sia le carenze rispetto al LEP finanziabili attraverso il contributo dal Fondo povertà (la parte non distribuita dei 180 milioni è sufficiente a far fronte a un onere di circa 55 milioni), sia quelle superabili con le risorse per gli obiettivi di servizio dei Comuni. Con riferimento a queste ultime, come si è visto, dai dati del finanziamento per lo sviluppo dei servizi

sociali nel FSC 2022 risulta che 3.256 Comuni che nel 2022 appartenevano agli ATS sotto soglia hanno ricevuto circa 114,2 milioni di euro (tab. 6). **Per la maggioranza degli ATS sotto soglia le risorse del FSC per lo sviluppo dei servizi sociali dei singoli Comuni a essi appartenenti appaiono già sufficienti nel 2022 per finanziare le assunzioni necessarie a raggiungere la soglia di un assistente ogni 6.500 abitanti<sup>23</sup>.**

**Malgrado la disponibilità di risorse, l'aumento del numero di assistenti sociali appare molto graduale.** La maggior parte delle assunzioni ancora necessarie è concentrata negli ATS sotto soglia.

**Tab. 6** – Risorse per lo sviluppo dei servizi sociali comunali nel 2022 per i Comuni appartenenti agli ATS sotto soglia

	ATS sotto soglia (numero)	Comuni appartenenti ATS sotto soglia (numero)	Risorse aggiuntive FSC 2022 Comuni ATS sotto soglia (migliaia di euro)	Risorse necessarie per colmare il gap fino 1:6.500 (migliaia di euro)
Piemonte	3	79	1.276	200
Lombardia	22	462	6.836	5.440
Veneto	3	79	1.716	480
Liguria	3	49	356	160
Emilia-Romagna	0			
Toscana	8	92	4.908	1.520
Umbria	7	58	2.333	360
Marche	13	137	3.361	1.440
Lazio	33	327	12.235	9.360
Abruzzo	23	304	5.758	6.320
Molise	7	135	1.295	1.480
Campania	52	484	19.820	18.200
Puglia	32	194	14.140	6.080
Basilicata	9	131	2.458	2.520
Calabria	31	397	8.117	8.800
Sicilia	45	328	29.620	11.400
Sardegna	0			
<b>Totale complessivo</b>	<b>291</b>	<b>3.256</b>	<b>114.231</b>	<b>73.760</b>

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2023 e FSC 2022.

<sup>23</sup> L'ammontare è stato calcolato considerando il costo annuo di un assistente di 40.000 euro.

**Il peculiare meccanismo di finanziamento**, che prevede che i reclutamenti possano essere effettuati sia con le risorse per gli obiettivi di servizio comunali, sia, nella fase successiva, con il contributo, **potrebbe costituire un ostacolo all’attuazione del LEP.**

In primo luogo, infatti, va ricordato che l’obiettivo di servizio di un assistente ogni 6.500 abitanti (previsto dalla legge di bilancio per il 2022) ancora non deve essere obbligatoriamente rendicontato dai

Comuni. In particolare, i Comuni degli ATS sottodotati, ma con una spesa per la funzione non inferiore al FAS, non hanno avuto l’obbligo di destinare le risorse aggiuntive ai servizi sociali nel triennio 2021-23<sup>24</sup>. Nel 2022, su 3.256 Comuni appartenenti ad ATS sotto soglia, hanno avuto l’obbligo di destinare le risorse aggiuntive ai servizi sociali soltanto 2.125. Di conseguenza, su 114,2 milioni di risorse assegnate agli Enti locali degli ATS sottodotati, quelli da rendicontare sono stati 63,9 (tabb. 6 e 7).

**Tab. 7** – Risorse da rendicontare per lo sviluppo dei servizi sociali comunali nel 2022 per i Comuni sotto obiettivo appartenenti agli ATS sotto soglia

	Comuni sotto obiettivo (numero)	Risorse da rendicontare (migliaia di euro)
Piemonte	456	4.604
Lombardia	137	1.235
Veneto	41	559
Liguria	76	549
Emilia-Romagna	17	158
Toscana	58	1.996
Umbria	51	1.482
Marche	28	167
Lazio	137	3.761
Abruzzo	118	2.472
Molise	71	443
Campania	306	15.383
Puglia	135	5.969
Basilicata	46	529
Calabria	207	5.255
Sicilia	157	17.155
Sardegna	84	2.253
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.125</b>	<b>63.971</b>

Fonte: Nota metodologica “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO – Anno 2022”.

<sup>24</sup> Si vedano le Note metodologiche “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio – Anno 2021”, “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO – Anno 2022”, “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni della Regione siciliana e della Regione

Sardegna – Anno 2022, “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO – Anno 2023” e “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna – Anno 2023”.

In secondo luogo, allo stato attuale delle regole di rendicontazione degli obiettivi di servizio per i Comuni sotto obiettivo, l'assunzione degli assistenti è soltanto una delle opzioni allocative disponibili. Si ricorda peraltro che per questi primi anni di applicazione non sono previste sanzioni per la mancata attuazione del LEP di assistenza sociale, a parte la perdita del contributo del Fondo povertà da parte degli ATS di riferimento.

Modifiche ai meccanismi sanzionatori potrebbero derivare dalla previsione del disegno di legge di bilancio per il 2024 che, in attuazione della Sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale, introduce con riferimento ai finanziamenti vincolati del FSC (e del Fondo speciale equità livello dei servizi per il periodo 2025-2030) la procedura di commissariamento a carico dei Comuni che non realizzano gli obiettivi di servizio. La Corte costituzionale ha sottolineato la non adeguatezza della regola applicata per la rendicontazione delle risorse vincolate agli obiettivi di servizio nel FSC – che prevede la restituzione, da parte dei Comuni, dei finanziamenti vincolati non utilizzati per assicurare il riequilibrio dei servizi sociali – dichiarando che tale soluzione “non è in grado di condurre al potenziamento dell’offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni”. Sarebbero auspicabili misure che garantiscano l’uso dei finanziamenti anche per altri obiettivi di servizio e LEP.

Le modalità di rendicontazione degli obiettivi di servizio, inoltre, non richiedono che le assunzioni siano necessariamente effettuate con contratto a tempo indeterminato<sup>25</sup>, mentre il contributo finanzia soltanto il personale stabile. Ciò significa che eventuali assistenti assunti dai Comuni con contratto a termine potranno

concorrere a livello di ATS al superamento della soglia per il finanziamento soltanto dopo la stabilizzazione. Al riguardo va osservato che la definizione del LEP di assistenza sociale (legge di bilancio per il 2021) non indica la forma contrattuale con cui vanno assunti gli assistenti sociali.

Inoltre, i due finanziamenti considerano un diverso costo annuo per assistente sociale: il contributo assegna 40.000 euro annui a ciascun assistente a tempo indeterminato, mentre le regole di rendicontazione per i Comuni sotto obiettivo permettono di rendicontare 50.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto.

Dato che la maggior parte dei Comuni è di piccola dimensione, le risorse assegnate per gli obiettivi di servizio, se considerate singolarmente, spesso non sono sufficienti a sostenere il costo di un assistente. I Comuni più piccoli dovrebbero trasferire le proprie risorse agli ambiti di riferimento, vincolandole alle assunzioni degli assistenti sociali. Malgrado l’opzione di trasferimento sia considerata dalla rendicontazione, non è scontato che gli ambiti, o perlomeno tutti gli ambiti, condividano la scelta di destinare le risorse a loro trasferite al reclutamento del personale. Se ciò avvenisse, comunque, l’Ente capofila assumerebbe il personale (a tempo indeterminato se si vuole accedere al contributo), ma la titolarità del corrispettivo finanziamento sarebbe dei Comuni consociati, i quali nel tempo potrebbero ripensare la destinazione delle risorse, come pure cambiare l’ambito di appartenenza. Le connesse difficoltà di coordinamento e l’intreccio di

tempo indeterminato (Nota metodologica “Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio – Anno 2021”).

---

<sup>25</sup> Soltanto nel 2021 ai fini della rendicontazione degli obiettivi di servizio da parte dei Comuni delle RSO veniva richiesto di assumere con contratto a

responsabilità potrebbero comportare problemi non trascurabili.

Infine, appare importante rilevare che le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi di servizio finora sono state approvate e rese pubbliche a metà anno, con una tempistica che non ha agevolato l'allocazione delle risorse in corso d'anno<sup>26</sup>.

Qualche indicazione a conferma delle difficoltà connesse con le assunzioni degli assistenti sociali emerge dai dati del sistema informativo SIOSS. In particolare, sia nel 2021, sia nel 2022, si sono osservati importanti scostamenti nel numero di assistenti tra la prenotazione e la comunicazione dei dati a consuntivo. Nel 2021 a fronte di 9.895 assistenti sociali prenotati, quelli effettivamente in servizio sono stati 8.387. Nel 2022, dei 10.766 assistenti prenotati, ne sono risultati in servizio 9.858.

Come già ricordato, ogni anno, entro la fine di febbraio, gli ATS comunicano al SIOSS i dati sul numero di assistenti sociali previsti. Gli ambiti per i quali il personale previsto eccede le soglie per il finanziamento prenotano anche le risorse. Nell'anno successivo, sempre entro la fine di febbraio, gli ATS comunicano il numero definitivo degli assistenti in servizio nell'anno passato e le previsioni per l'anno in corso. La liquidazione del contributo avviene entro la fine di giugno sulla base dei dati di consuntivo.

La figura 4 mostra, in termini di quota degli ATS di ogni Regione che superano la soglia

di ingresso (un assistente ogni 6.500 abitanti), lo scostamento tra la situazione al momento della prenotazione e quella rilevabile a consuntivo con riferimento al 2022 (contributo 2023). Le differenze più importanti emergono con riferimento alle Regioni dove il numero degli ATS sotto soglia è elevato: Basilicata, Puglia, Campania, Molise, Marche, Umbria e Toscana. **Il non concretizzarsi delle aspettative proprio negli ATS sottosoglia sembra confermare le criticità sopra delineate, connesse alle assunzioni degli assistenti con le risorse degli obiettivi di servizio comunali.**

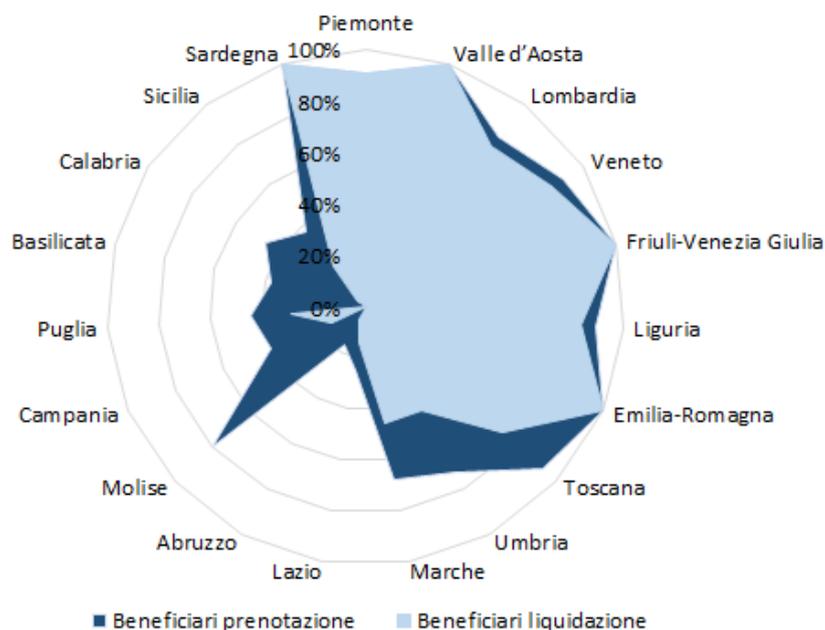
La figura 5 mostra, invece, lo scostamento tra la quota degli ATS che raggiungerebbe il LEP stando alla prenotazione e quella degli ambiti che lo realizzano a consuntivo. In questo caso le differenze sono attribuibili alle assunzioni non realizzate da parte degli ATS che già superano la soglia e accedono al finanziamento del contributo. Il dato previsionale si concretizza pienamente nella sola Emilia-Romagna. Si ricorda che nella Valle d'Aosta e nel Friuli-Venezia Giulia la quasi totalità degli ATS raggiungeva il LEP ancora prima che si concedesse il finanziamento (fig. 2). Per queste Regioni, dunque, un eventuale disallineamento tra il dato prenotato e quello a consuntivo potrebbe essere dovuto agli effetti del *turnover* fisiologico del personale.

---

<sup>26</sup> L'approvazione della Nota metodologica relativa alle modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i Comuni delle RSO è avvenuta da parte della Commissione tecnica per i fabbisogni standard soltanto nel luglio del 2022, nonostante le risorse siano state deliberate con il FSC

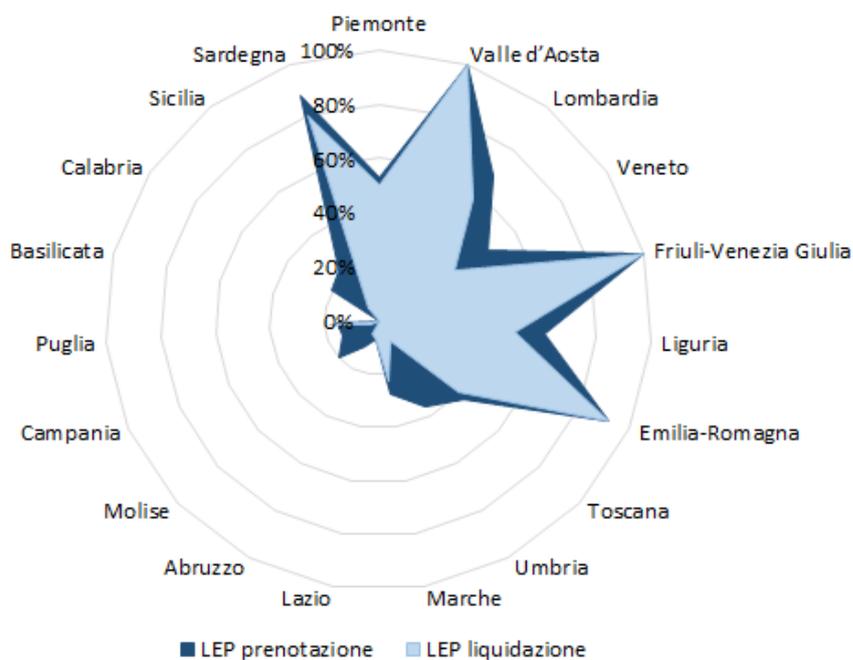
2022. Per i Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sia l'assegnazione delle risorse, sia l'approvazione della Nota metodologica sono state realizzate con il DM dell'8 agosto 2022.

**Fig. 4** – ATS che superano la soglia (1:6.500) nelle fasi di prenotazione e liquidazione del contributo 2023  
(valori percentuali per Regione)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

**Fig. 5** – ATS che raggiungono il LEP nelle fasi di prenotazione e liquidazione del contributo 2023  
(valori percentuali per Regione)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Anche il reclutamento di assistenti che eccede il dato di prenotazione determina la non erogazione del finanziamento. Con riferimento al contributo 2023, l'insufficiente prenotazione di risorse da parte di quegli ATS che poi nel corso del 2022 hanno avuto la diponibilità di più assistenti sociali rispetto alle previsioni ha implicato una minore assegnazione del contributo per circa 10 milioni.

## 7. Considerazioni generali

**Con la legge di bilancio per il 2021 è stato introdotto il LEP che prevede una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 5.000 abitanti in ogni ATS. A garanzia di tale LEP, è stato definito un meccanismo di finanziamento che sovrappone due diverse misure con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro.**

La prima misura è costituita da un contributo dal Fondo povertà per l'assunzione di assistenti sociali che è distribuito, tramite le Regioni, agli ATS che raggiungono già una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti.

La seconda misura consiste nelle risorse che i singoli Comuni ricevono attraverso il FSC. Oltre alle risorse ordinarie che dal 2015 i Comuni ricevono da tale Fondo per il finanziamento delle funzioni fondamentali, dal 2021 sono state stanziati ulteriori risorse vincolate al potenziamento dei servizi sociali, che i Comuni possono utilizzare per consentire agli ATS di appartenenza di raggiungere la

soglia minima di un assistente ogni 6.500 abitanti entro il 2026.

**Le due tipologie di finanziamento funzionano in modo molto diverso.** Il contributo costituisce un rimborso del costo sostenuto per gli assistenti sociali, non necessariamente di nuova assunzione, ed è erogato agli ATS, i quali poi provvedono a distribuirlo tra i Comuni consociati. Le risorse aggiuntive del FSC sono, invece, assegnate a tutti Comuni in proporzione ai FAS e sono vincolate al raggiungimento di obiettivi di servizio nell'ambito sociale, tra cui rientra anche l'assunzione di assistenti sociali. Tuttavia, inizialmente le regole di monitoraggio e di rendicontazione degli obiettivi di servizio non hanno richiesto il raggiungimento della soglia minima di un assistente ogni 6.500 abitanti per ATS. L'obbligo di indirizzare le risorse prioritariamente al raggiungimento di tale soglia entro il 2026 è stato infatti introdotto con la legge di bilancio per il 2022, ma non è stato ancora reso operativo.

**Nei due anni dall'introduzione del LEP, il numero degli assistenti sociali è aumentato di 1.688 unità. L'incremento appare molto graduale rispetto alle risorse complessivamente disponibili (nel 2022, 180 milioni di contributo e 299 milioni per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel FSC) e non è sufficiente a correggere la sperequazione esistente fra territori rispetto al LEP.** Hanno contribuito a questo esito le criticità di carattere operativo relative ai tempi e alle modalità di erogazione delle risorse e il disallineamento fra le regole specifiche di ciascun finanziamento e fra beneficiari, ATS e singoli Comuni.

**Il finanziamento del programma di potenziamento degli assistenti sociali dovrà essere rivisto a seguito del completamento del federalismo fiscale regionale previsto come *milestone* (obiettivo qualitativo) del PNRR<sup>27</sup> e da realizzare nel 2027** (scadenza fissata da ultimo dalla L. 197/2022, anche se viene contemplata la possibilità che il risultato venga raggiunto più rapidamente). Sulla base del D.Lgs. 68/2011, il Fondo povertà, insieme agli altri fondi sociali aventi carattere di generalità e permanenza, dovrebbe rientrare tra i trasferimenti statali alle Regioni da fiscalizzare<sup>28</sup>. Dopo la fiscalizzazione le Regioni subentrerebbero allo Stato nel finanziamento del LEP con le risorse proprie integrate dal Fondo perequativo. È auspicabile che insieme alla

fiscalizzazione si individuino dei meccanismi che assicurino il coordinamento fra il finanziamento regionale e quello comunale.

**Oltre al finanziamento, l'attuazione del LEP richiede un attento monitoraggio delle assunzioni effettuate e la presenza di sanzioni efficaci.** A seguito della Sentenza n. 71 del 2023 della Corte costituzionale, il disegno di legge di bilancio per il 2024 modifica la sanzione prevista per i Comuni che non realizzano gli obiettivi di servizio, prevedendo il commissariamento al posto della perdita del finanziamento. L'eventuale estensione di tale sanzione al LEP di assistenza sociale richiederà di definire in modo chiaro l'ente responsabile, essendo il compito condiviso fra ATS e Comuni.

---

<sup>27</sup> L'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato per l'attuazione del federalismo fiscale regionale rappresenta una *milestone* del PNRR prevista per il primo trimestre 2026.

<sup>28</sup> Il termine per il censimento dei trasferimenti da sottoporre alla fiscalizzazione è previsto per la fine del 2023 (L. 197/2022).