



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi

Assemblea
28 novembre 2024



Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro

L'ASSEMBLEA

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10, "Attribuzioni", lettera f), dove è previsto che il CNEL "*contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome*"; lettera g), che prevede che il CNEL "*può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie di cui ai punti precedenti, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa*"; lettera h), che stabilisce che il CNEL "*compie studi e indagini di propria iniziativa, sulle materie di cui ai punti precedenti*";

VISTI, altresì, l'art.12 della medesima legge (*Contributo all'elaborazione della legislazione*) che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee; l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", e in particolare l'articolo 28 (*Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea*), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, in particolare l'articolo 12 (*Programma di attività*), che definisce il Programma consiliare di attività come la sede di identificazione degli obiettivi primari dell'azione istituzionale e amministrativa del CNEL;

VISTO il Programma consiliare di attività approvato dall'Assemblea in data 22 novembre 2023; e il Programma di attività relativo all'anno 2024 nel quale è stata confermata la costituzione, ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento (*Commissioni e altri organismi*) di uno specifico organismo denominato "Osservatorio Nazionale dei Servizi Sociali Territoriali" (ONSST) istituito nel 2021 nell'ambito della Commissione Politiche sociali e sviluppo sostenibile del CNEL durante la X Consiliatura;

RICHIAMATE le finalità dell'Osservatorio, volte **ad** analizzare la dimensione sociale e territoriale dei processi di sviluppo ed elaborare proposte da sottoporre all'Assemblea del CNEL e tramite essa al Parlamento, al Governo e alle Regioni, secondo le prerogative del Consiglio anche attraverso l'approfondimento sul tema del welfare sociale sviluppato nelle comunità locali presentato periodicamente nella forma di uno specifico Rapporto.

CONSIDERATO che il CNEL attraverso l'attività dell'Osservatorio, coerentemente al citato Programma, intende proseguire l'impegno, in una cornice istituzionale, di approfondimento delle dinamiche e dell'evoluzione della spesa sociale sostenuta dai Comuni, a partire dal periodo pre-pandemia da Covid/19;

EVIDENZIATO che tali comparazioni – nel tempo e nello spazio – sono svolte sulla base delle informazioni provenienti da più banche dati e che esse hanno, come obiettivi primari, l'analisi scientifica e la ricerca sociale su vari fenomeni, tra cui: le differenze locali (tra province e tra ambiti territoriali) e tra aree di utenza; le logiche di allocazione e di gestione dei servizi rispetto alle unità decisionali, nonché gli effetti dei recenti e noti *shock* (come le crisi scaturite, oltre che dalla pandemia, dai conflitti e dall'instabilità geopolitica);

VISTI i resoconti sommari delle sedute dell'Osservatorio Nazionale dei Servizi Sociali Territoriali, tenutesi nell'anno in corso nelle giornate 16 gennaio, 23 febbraio, 22 marzo, 3 maggio, 24 maggio, 28 giugno, 20 settembre, 25 ottobre e gli esiti del Seminario tenutosi il 2 luglio u.s.;

DATO ATTO dei contenuti e degli esiti delle sedute della Commissione istruttoria II Politiche sociali, Sviluppo sostenibile, Terzo settore del 14 novembre 2024;

VISTO il verbale del Consiglio di Presidenza del 14 novembre 2024;

UDITA la relazione svolta nell'Assemblea del 28 novembre 2024 dal cons. Alessandro Geria, Coordinatore dell'Osservatorio sui Servizi Sociali Territoriali in merito ai

contenuti del Rapporto e del relativo documento recante Osservazioni e Proposte in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi;

DATO ATTO del voto favorevole espresso all'unanimità da parte dell'Assemblea del 28 novembre 2024 su entrambi i documenti posti all'ordine del giorno;

SENTITO il Segretario Generale, dott. Massimiliano Monnanni;

ADOPTA

le unite Osservazioni e Proposte in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi.

F.to

Prof. Renato BRUNETTA

INDICE

Sommario

| | |
|---------------------------------|----|
| 2. Osservazioni..... | 7 |
| 3. Conclusioni e Proposte | 11 |
| 4. Prospettive di lavoro | 15 |

**Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
in materia di programmazione delle politiche sociali e rete integrata dei servizi
(ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10, lettere a, f)**

Il presente documento è predisposto ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936, in particolare dell'articolo 10 (Attribuzioni), lettera a), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro il compito di esprimere valutazione e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale, e lettera f), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale.

L'Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali è stato istituito presso il CNEL per l'XI Consiliatura con determina Presidenziale n. 19 gennaio 2024, successivamente integrata e aggiornata al fine di ampliarne la composizione che, nel dettaglio, include i Consiglieri del CNEL, figure tecniche di rilievo, quali Professori ed esperti in materia appartenenti alla Pubblica Amministrazione.

L'Osservatorio si è regolarmente riunito nel corso dell'anno (con cadenza almeno mensile) al fine di realizzare, in un quadro condiviso e con il contributo delle competenze tecniche e delle esperienze dei relativi componenti, il proprio programma di attività, facente parte del Programma del Consiglio approvato per XI Consiliatura.

Le principali attività svolte dall'Osservatorio hanno riguardato lo svolgimento del seminario (2 luglio 2024) dedicato all'analisi e alla *governance* dei servizi sociali sul territorio. I principali contributi sono stati presentati da Banca d'Italia, SOGEL, INAPP e ISTAT, i quali hanno illustrato sia le principali caratteristiche dell'evoluzione e della composizione della spesa sociale nei Comuni sia i diversi assetti di *governance* dei servizi sociali, sulla base delle proprie basi dati. Il seminario ha, poi, previsto una seconda sezione in cui si è avviato il confronto con altre autorevoli Istituzioni coinvolte in tali processi, tra cui Anci, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Gli esiti di tale seminario sono stati pubblicati nel n. 23 della collana "Quaderni" del Cnel¹.

L'Osservatorio si è, successivamente, concentrato sulla stesura dell'edizione 2024 del Rapporto sui servizi sociali territoriali in cui si analizza, tra gli altri, la spesa dei Comuni nel 2021, il confronto temporale e tra territori provinciali e Ambiti Territoriali Sociali (ATS), la comparazione tra i vari modelli di *welfare*. I principali contenuti di questo Rapporto riguardano: gli obiettivi e la nota metodologica; la spesa sociale nei Comuni; le aree di utenza e le categorie di intervento sociale (distinte in interventi e servizi, trasferimenti, strutture sociali); le analisi di posizionamento, tra cui l'incidenza

¹ QUADERNI DEL CNEL – N. 23. Ottobre 2024 Analisi della *governance* e della spesa dei servizi sociali territoriali.

degli interventi e la spesa pro-capite; la compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale (SSN).

La presentazione pubblica del Rapporto è stata calendarizzata per il prossimo 2 dicembre

Questo lavoro è stato svolto in coerenza con strategie e linee programmatiche di alto livello (tra cui Agenda 2030, PNRR e transizione demografica), nonché in sinergia con altre attività istituzionali del CNEL, tra cui la redazione dell'ultima edizione della Relazione sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati dalle AAPP e l'attuazione dell'Accordo interistituzionale stipulato tra CNEL, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità. Gli altri organismi del Cnel con cui l'Osservatorio ha proficuamente interagito hanno competenze in materia di inclusione e accessibilità e di pari opportunità.

A completamento di questo lavoro di analisi l'Osservatorio intende riattivare ed aggiornare il sito www.onsst.it (esterno al sito istituzionale del Consiglio) che permette le ricerche, in modalità interattiva e grafica, sulla spesa sociale territoriale.

Un ulteriore lavoro cui l'Osservatorio ha contribuito riguarda la ricerca condotta, su *input* della Regione Lazio, sul valore sociale dei *caregiver*, nella prospettiva di accendere il faro sul percorso di quantificazione, individuazione del profilo emergente e dei principali bisogni delle persone che si prendono cura dei propri familiari².

I lavori in *progress* dell'Osservatorio riguardano la stesura di specifici *focus*, dedicati a temi di particolare interesse, ovvero:

- anziani e assistenza domiciliare;
- servizi per minori (con particolare riferimento alla spesa, alla copertura e alla distribuzione e alla qualità dei nidi e dei servizi integrati per la prima infanzia);
- servizio sociale professionale, con particolare riferimento al processo di potenziamento della dotazione organica degli assistenti sociali e di qualificazione delle attività.

Le conclusioni di tali ricerche hanno costituito la base tecnica per la predisposizione di questa Pronuncia, elaborata nella forma di testo di Osservazioni e Proposte.

2. Osservazioni

Le profonde trasformazioni che stanno interessando la nostra società rischiano di approfondire diseguaglianze ed esclusione sociale e con ciò anche uno sviluppo equo e sostenibile. Per tale ragione nell'ambito del sistema di welfare risulta strategico

² Rapporto di Ricerca. Il valore sociale del *caregiver*. Percorso di quantificazione e individuazione del profilo emergente delle persone che si prendono cura dei familiari. Una prima ricognizione. Commissione politiche sociali, sviluppo sostenibile, terzo settore - Osservatorio Nazionale sui Servizi Sociali Territoriali. 18 ottobre 2024.

investire nelle politiche sociali con l'obiettivo di favorire sia azioni di prevenzione nelle comunità per accrescerne la resilienza, sia di accompagnamento e protezione delle persone e delle famiglie più fragili. Non si tratta solo di superare l'approccio emergenziale, ma di promuovere un dialogo costante con le rispettive comunità, sia attraverso lo strumento della programmazione partecipata dei Piani di Zona (PdZ) sia attraverso gli istituti collaborativi con le Amministrazioni locali per l'organizzazione dei servizi, rendendole così protagoniste attive e non semplici destinatarie di interventi. Per tale motivo è necessario infrastrutturare una rete solida di programmi e servizi sociali per affrontare i determinanti del benessere che influenzano profondamente la qualità della vita e che vanno necessariamente gestiti in modo coordinato con altri settori, come quello sanitario, educativo e abitativo, della formazione e del lavoro.

Questo settore delle politiche pubbliche, sviluppatosi grazie alla riforma introdotta con la Legge 328/2000, è particolarmente delicato e complesso, perché fortemente caratterizzato dalla dimensione territoriale, dalla ampiezza e dal profilo della platea di riferimento, dalla molteplicità della tipologia delle prestazioni erogate, dall'eterogeneità degli stakeholder chiamati a concorrere, a diverso titolo, ai processi di governance. Un vero e proprio mosaico, la cui ricomposizione armonica in un sistema integrato che sia improntato ai principi di inclusione, sussidiarietà, prossimità e resilienza è resa oltremodo difficile anche a seguito dell'evoluzione dell'ordinamento innescata dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Risulta quindi e a maggior ragione fondamentale, poter disporre di un quadro conoscitivo adeguato e condiviso da tutte le istituzioni coinvolte e dalle parti sociali, per promuovere strategie di intervento efficaci fondate sull'evidenza e tali da consentire ai soggetti decisori nazionali e locali di misurare risultati, effetti ed impatto delle politiche adottate. Inoltre, in una stagione in cui si registra un impegno collettivo notevole per finalizzare gli investimenti e concretizzare le riforme promosse dal PNRR non si può prescindere da una visione sistemica della rete integrata di interventi e servizi sociali e dalla sua reale situazione sui singoli territori. Ciò anche per qualificare il processo di definizione e garanzia dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che rappresenta la principale e prossima sfida da affrontare e superare per assicurare standard uniformi di erogazione dei servizi alla persona sul territorio nazionale.

Il sistema di finanziamenti, la programmazione multilivello, l'organizzazione e la gestione degli interventi, specie se sovracomunali, e l'integrazione con altri comparti sono alcuni degli aspetti che condizionano l'efficacia di queste politiche e che costituiscono quindi l'oggetto prioritario di analisi dell'Osservatorio Nazionale dei Servizi Sociali Territoriali.

Il quadro attuale risulta caratterizzato da:

1. **Aumento della spesa sociale.** Si registra un aumento della spesa sociale del +11,3% fra il 2019 e il 2021 (dati ISTAT) e addirittura del +23% fra il 2019 e il 2023 (dati SIOPE+ Banca d'Italia), con un balzo del +7% nell'ultimo periodo (2023 su 2022), raggiungendo quasi il 16% della spesa corrente dei comuni;
2. **Aumento della spesa sociale: effetti ancora incerti nel ridurre le disuguaglianze.** Le variazioni della spesa pro-capite provinciale (ISTAT, 2021 su 2019) mostrano differenze notevoli: province come Vibo Valentia (+129%), Benevento (+80%) e Grosseto (+62%) hanno beneficiato di fondi aggiuntivi post-pandemia, ma ciò non ha sempre migliorato la situazione. In 38 province, tra cui quasi tutta la Sicilia, la spesa è cresciuta meno della media e rimane sotto il livello nazionale. 26 province hanno osservato una espansione moderata della spesa, ossia è aumentata ma non a sufficienza per superare la media nazionale. 26 province del Nord e Sardegna hanno consolidato la loro posizione, mentre 17 (soprattutto al Nord, Marche e Toscana) hanno aumentato la spesa oltre la media. Tuttavia, i dati del 2023 (SIOPE+, rispetto al 2019) mostrano un recupero nel Sud (+48%) e nelle Isole (+29%), riducendo gli squilibri territoriali. I successivi aggiornamenti ISTAT chiariranno ulteriormente l'andamento.
3. **Piccolo non è bello.** I comuni densamente popolati tendono a investire maggiormente nella spesa sociale, mentre nei comuni a bassa urbanizzazione (zone rurali e scarsamente popolate) la spesa è inferiore, riflettendo probabilmente minori esigenze o risorse (Relazione sui livelli e la qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione 2024, capitolo 2). Nei comuni medi, la spesa è più uniforme, mentre nelle città la spesa pro-capite risulta più alta nei comuni capoluogo rispetto a quelli di cintura, accentuando il divario centro-periferia. Il 52% dei micro-comuni (meno di 500 abitanti) è sotto il fabbisogno standard, con una situazione in miglioramento nei comuni più grandi, anche se il 17% di quelli con oltre 100.000 abitanti resta al di sotto di tale limite.
4. **Variabilità e disfunzionalità delle strutture di governance ed erogazione.** Le strutture di governance dei servizi sociali variano notevolmente tra le regioni. La gestione è affidata principalmente ai singoli comuni (67%), ma al Nord e al Sud si ricorre più spesso a forme di governance alternative, mentre nei comuni del Centro e delle Isole il ruolo comunale resta predominante. Al Nord la gestione della spesa sociale è affidata per il 28% a Consorzi, Unione di Comuni o altre forme associative di Comuni, e al Sud, per il 39% al distretto/ambito/zona sociale, evidenziando modelli diversificati (ISTAT, 2021). Gli ATS, riconosciuti

dall'evidenza empirica per l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati, presentano una significativa variabilità territoriale: solo un terzo coincide con i distretti sanitari e appena il 4% con i centri per l'impiego, creando potenziali disallineamenti con altre istituzioni territoriali (INAPP).

5. **Differenze accentuate fra territori interni alla medesima regione.** Le differenze all'interno delle regioni sono ancora più accentuate analizzando i dati scomposti rispetto ai 604 ATS, anziché rispetto ai 107 territori provinciali. Ad esempio, in Campania l'oscillazione è fra € 170 e € 8 pro capite di spesa, in Lombardia fra € 245 e € 13, mentre in Calabria si registra la variabilità più alta, fra € 93 e € 7 (ISTAT, 2021).
6. **Arretramento dell'impegno sugli anziani.** L'infanzia ed i minori tra il 2019 ed il 2023 (SIOPE+) rappresentano il primo target della spesa sociale con un aumento significativo che ha riguardato tutti i programmi ad eccezione di quello per gli anziani.
7. **Aumento degli interventi e servizi e degli assistenti sociali, ma con differenze territoriali.** Gli interventi e servizi aumentano del +8,8%, giungendo al 38% della spesa sociale territoriale (le altre componenti sono le strutture al 33% e i contributi economici al 29%, ISTAT, 2021); tra il 2020 e il 2022 si è registrato un aumento del 41% degli assistenti sociali, mentre gli utenti dei servizi sociali sono cresciuti del 14% tra il 2019 e il 2022, con picchi del 40% in regioni come Umbria, Sicilia, Puglia e Campania. Al contrario, regioni come Piemonte, Liguria e Marche hanno registrato una tendenza negativa (SOGEI).
8. **Contrasto alla povertà variabile e il caso Nord-Est.** I contributi economici erogati direttamente dagli Enti Locali per il contrasto alla povertà sono pari a € 11 pro-capite (per residente), con massimi a Bolzano, € 77, e minimi a Vibo Valentia, € 1 (ISTAT, 2021). Nel Nord-Est si registra un fenomeno di allocazione di risorse superiore agli altri territori d'Italia in relazione ai bisogni: nonostante l'incidenza della povertà assoluta familiare sia al 7,1%, leggermente inferiore alla media nazionale del 7,7%, la spesa pro-capite in quest'area risulta la più elevata dell'intera penisola.
9. **Scenario di distribuzione regionale dei servizi:** qualcosa si muove (ISTAT, 2021). Il gruppo di regioni con alta diffusione dei servizi e spesa sociale include ancora Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. La Calabria, all'opposto, si distingue per la bassa spesa e incidenza degli interventi.

Risaltano Basilicata, Campania, Sicilia e Molise per avere migliorato i servizi dal 2019 nonostante risorse investite limitate.

3. Conclusioni e Proposte

Il quadro delineato in base all'*expertise* consolidata nel tempo dal CNEL e all'attività pregressa ed attuale dell'Osservatorio ci consente oggi di esprimere alcune **osservazioni e proposte** sulle quali – come già avvenuto in passato – il CNEL potrà anche svolgere gli ulteriori approfondimenti volti all'eventuale esercizio, così come previsto dall'articolo 99 della Costituzione, delle proprie attribuzioni in materia di iniziativa legislativa.

a) Rafforzamento delle strutture di *governance* locali

Emerge una **notevole variabilità nella capacità di gestione della spesa sociale** tra le diverse regioni e ambiti territoriali. Per garantire i diritti costituzionalmente definiti su tutto il territorio nazionale, diventa necessario strutturare un **sistema di governance locale più robusto**.

La struttura degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), che sono normativamente definiti come la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS, deve poter contare su una propria natura giuridica, ma al contempo deve rispettare **requisiti minimi di struttura definiti**. Infatti, dimensioni troppo ridotte rispetto alla popolazione e la mancata stabilità organizzativa determinano una difficoltà strutturale nell'utilizzo delle risorse disponibili. In termini normativi, compatibilmente con quanto disposto dal Titolo V della Costituzione, vanno individuati cogenti e vincolanti **standard minimi e dimensioni territoriali ottimali per gli ATS**, pur preservando elementi di flessibilità che permettano di adattare tali strutture alle diverse esigenze locali, valorizzando l'autonomia locale. Ciò favorirebbe anche i **processi di partecipazione delle forze sociali e del terzo settore** grazie alla strutturazione e stabilizzazione degli interlocutori amministrativi.

Sul versante della **governance**, in linea con quanto previsto dalla legge 328/2000 e secondo le specifiche indicazioni del Decreto Legislativo 147/2017 (art.23) va decisamente incentivata la **gestione associata dei servizi a livello di ambito territoriale nelle forme previste dal TUEL**, a partire da quella consortile, definita dall'articolo 31 del Decreto Legislativo 267/2000, in modo da assicurare **stabilità dei servizi ed efficienza amministrativa**, salvaguardando gli interessi diffusi della cittadinanza e quelli più specifici del personale. Va anche favorito l'effettivo **inserimento delle ASP** (Aziende pubbliche di servizi alla persona) nel **sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali**, promuovendone la valorizzazione quali soggetti attuatori degli enti locali e delle Regioni attraverso l'utilizzo dei **contratti**

di servizio nell'ottica di incrementare il set degli strumenti operativi a disposizione dei decisori pubblici per la concreta attuazione dei Piani Sociali di Zona (PdZ).

b) **Rete integrata dei servizi**

La mancata applicazione in molte regioni di quanto auspicato dal D.lgs. 147/17, riguardo alla coincidenza tra ATS, Distretto Sanitario e Centri per l'impiego, limita ulteriormente la capacità di intervenire efficacemente, utilizzando le risorse disponibili per la realizzazione di servizi integrati. In particolare, questo aspetto, associato alla scarsità di accordi di programma tra ATS e Distretti per regolare aspetti istituzionali, gestionali e professionali e di specifici protocolli operativi sui singoli servizi, inficia il rinnovo e il potenziamento della rete sociosanitaria, promossa a seguito del DM.77/2022, fondamentale per affrontare le sfide attuali e future della sanità di prossimità. Risulta fondamentale assicurare che il programma di attività territoriali del distretto sanitario (PAT) e i Piani Sociali di Zona (PdZ) siano allineati su obiettivi comuni, promuovendo la **collaborazione tra servizi sociosanitari e coerenza negli interventi assistenziali**. L'assenza di integrazione con i centri per l'impiego è a sua volta uno degli elementi critici per realizzare percorsi personalizzati di inserimento sociale e lavorativo delle persone in condizioni di povertà.

c) **Sviluppo e integrazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)**

La positiva esperienza di definizione dei LEPS richiede, oggi, un loro completamento nelle aree ancora scoperte ed un intervento di **razionalizzazione e semplificazione dei processi** per la loro realizzazione.

Occorre progressivamente investire maggiori risorse (attualmente la spesa dei Comuni ammonta a meno di 10 miliardi di euro), **riducendo i diversi fondi nazionali settoriali attualmente dedicati a misure differenziate**, con l'obiettivo di giungere ad un fondo unico, presumibilmente il Fondo nazionale Politiche sociali, per **favorire la programmazione a tutti i livelli** e rendere più efficiente la spesa e più efficaci gli interventi.

Coerentemente con quanto indicato rispetto alla struttura degli ATS, parte di questo Fondo nazionale dev'essere dedicato a garantire le **dotazioni professionali** necessarie al funzionamento dell'organizzazione.

La proposta normativa dovrebbe includere meccanismi più definiti per garantire che i territori meno sviluppati, specialmente nelle regioni del Sud, possano raggiungere livelli adeguati di prestazioni sociali, riducendo le attuali disuguaglianze territoriali. Ciò consentirebbe di strutturare un **sistema di finanziamento dei LEPS maggiormente integrato con i criteri di riequilibrio territoriale** adottati dal Fondo speciale equità livello dei servizi, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale 71/2023.

Soprattutto, è fondamentale sviluppare ed estendere il **sistema di monitoraggio**, includendo nuovi indicatori che prestino maggiore attenzione alla quantità e qualità del servizio erogato, oltre agli attuali parametri, limitati alla spesa e al numero di utenti.

d) Diseguaglianze intraregionali: aree interne e periferie urbane

È necessario definire, con le Regioni e gli Enti locali, meccanismi che consentano di **intervenire sulle diseguaglianze presenti all'interno dei sistemi locali** di competenza regionale. I dati evidenziano sperequazioni intollerabili.

Potrebbe essere una via percorribile quella di definire degli obiettivi di servizio che incentivino le regioni a rendere ad esempio meno accentuate le diseguaglianze all'interno delle aree metropolitane tra centro e periferia e soprattutto nelle aree interne del Paese.

Tale proposta dovrebbe, contestualmente, prevedere dei **sistemi di interoperabilità tra piattaforme** per verificare l'andamento di tali misure e, laddove necessario, consentire un intervento di supporto o sostitutivo mirato.

Una specifica attenzione deve essere rivolta alle **aree interne e ai piccoli comuni**, dove la fragilità della rete dei servizi è accentuata dall'inadeguatezza delle risorse umane disponibili e la situazione di **glaciazione demografica** enfatizza esponenzialmente i fabbisogni socio-assistenziali polarizzando le scarse risorse disponibili su interventi di natura cronica.

Parimenti è necessario intervenire nelle **zone periferiche delle aree metropolitane** caratterizzate da inferiore spesa sociale e dotazione di infrastrutture e servizi, non solo razionalizzando strategicamente gli strumenti esistenti e investendo le risorse economiche a disposizione, ma soprattutto favorendo "alleanze" tra i corpi intermedi per contrastare le condizioni di degrado rafforzando il capitale sociale del territorio.

Anche in questo ambito – come già osservato dal CNEL in precedenti documenti - è necessario pervenire a un **approccio metodologico integrato** "capace di agire non solo sugli aspetti fisici del degrado, siano essi edilizi, urbanistici ed ambientali, ma anche sulle questioni sociali nei più rilevanti aspetti dell'occupazione e della emarginazione; fortemente innovativo in quanto fondato sulle capacità dell'ente locale di costruire una efficace strategia partecipativa dell'insieme dei soggetti che vivono la realtà del quartiere"³.

e) Segretariato sociale e Punti unici di accesso

³ Osservazioni e Proposte su "Contratti di quartiere come strumento per il recupero delle periferie degradate", Commissione IV, in sede deliberante, 5 dicembre 1997.

E' necessario **potenziare gli investimenti destinati al rafforzamento delle attività di Segretariato sociale e dei Punti unici di accesso**, stante l'oggettiva carenza di personale dedicato, sia per quanto attiene ai professionisti dei servizi sociali, sanitari e socio-sanitari, sia con riferimento al personale tecnico ed amministrativo.

Vanno individuate puntualmente le specifiche funzioni del Segretariato sociale, quale livello essenziale previsto dalla Legge 328/2000, gestito prevalentemente dai Comuni per rispondere ai bisogni informativi dei cittadini e i PUA, progettati per essere gestiti congiuntamente dalle Aziende Sanitarie e dagli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), le cui funzioni, esercitate presso le Case della Comunità, includono la valutazione multidimensionale, il case management e la costruzione di piani assistenziali per persone con bisogni complessi. A questo fine è importante garantire una formazione adeguata per gli operatori e protocolli operativi, stabilendo percorsi chiari per i cittadini ed evitando ridondanze e disagi nell'accesso ai servizi.

f) Investimento in formazione e supporto tecnico

Le differenze territoriali richiedono una maggiore attenzione alla formazione e al supporto tecnico per le amministrazioni locali, che nell'ottica dell'armonica collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, potrebbe essere uno degli ambiti sui quali concentrare e specializzare in materia sistemica l'attività delle Regioni, anche in collaborazione con le Amministrazioni provinciali, prevedendo la progressiva costruzione ed implementazione di centri di competenza eventualmente articolati per aree tematiche.

Proposte normative che incentivino programmi di formazione continua, sia per i dirigenti che per i professionisti dei servizi sociali, potrebbero inoltre rafforzare le competenze locali e migliorare l'efficacia delle politiche implementate. Particolare attenzione va posta alle figure di coordinamento delle équipes multidisciplinari, alla loro formazione, alle competenze specifiche dei diversi professionisti coinvolti ed alla necessità di definizione di standard univoci sulle modalità di funzionamento dei gruppi di lavoro.

g) Diritti dell'infanzia e adolescenza e interventi per i minori non accompagnati e oggetto di allontanamento con provvedimento giudiziario

Di particolare rilievo risultano i servizi a sostegno dei minori e delle famiglie in situazioni di difficoltà (povertà, disagio e devianza) che registrano una forte differenziazione territoriale e sui quali va approfondita la conoscenza, anche con riferimento ai progetti di prevenzione promossi grazie alla Legge 285/97, sulla quale ad avviso dell'Osservatorio – in esito ad un'apposita indagine conoscitiva atta a valutarne gli effettivi risultati nelle città riservatarie - andrebbe promossa una riflessione istituzionale complessiva, volta a rilanciarne le finalità e tornandone a valorizzare il ruolo fortemente innovativo e di promozione dei diritti dell'infanzia e

dell'adolescenza che ne aveva ispirato l'elaborazione e l'approvazione da parte del Legislatore. Al contempo particolare attenzione va posta alla condizione dei minori non accompagnati e oggetto di provvedimento giudiziario di allontanamento. Si tratta di temi sui quali gli enti locali evidenziano da tempo una marcata difficoltà nel gestire le due voci all'interno dei bilanci, in quanto soggette ad una profonda incertezza rispetto alla platea degli interessati, cosa che rende quanto mai problematica la programmazione degli interventi. Al netto dello stanziamento di risorse adeguate e sufficienti, è necessario da un lato favorire il **coordinamento degli enti locali con le amministrazioni di riferimento**, facenti capo ai Ministeri dell'Interno e della Giustizia, dall'altro prevedere forme di **integrazione sinergica ed auspicabile co-programmazione** con il **"Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile"** istituito dapprima per un triennio nell'ambito della Legge di Stabilità 2016 e successivamente prorogato e tuttora operativo.

4. Prospettive di lavoro

L'Osservatorio nazionale sui servizi sociali pertanto intende proseguire l'attività attraverso lo sviluppo di analisi e proposte tese a:

- **colmare il gap temporale** nell'acquisizione e nell'elaborazione di **dati ed informazioni, in particolare di ordine economico finanziario**, al fine di fornire indicazioni con maggiore reattività ai policy maker e agli stakeholder;
- indagare il **sistema di governance e la capacità amministrativa degli enti locali**, per garantire la massima efficacia ed efficienza degli interventi e dei servizi. Ciò in concomitanza con l'evoluzione della normativa che responsabilizza gli ATS in tema di programmazione, organizzazione e gestione delle politiche sociali, orientandoli verso la gestione associata dei servizi ed ampliando il novero della strumentazione operativa a loro disposizione ai fini della concreta attuazione dei Piani sociali di Zona (PdZ) e dell'innalzamento degli standard dei servizi mediante il reale coinvolgimento delle aziende pubbliche di servizi alla persona nella rete integrata di cui alla legge 328/2000;
- verificare l'avvio del processo di **individuazione e finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS)**, in vista del loro consolidamento e ampliamento con particolare riferimento alla condizione dei minori, delle persone disabili e degli anziani.

Di qui l'individuazione dei seguenti step operativi:

- prevedere, nell'ambito della più generale azione di potenziamento della strumentazione informatica posta in essere dal CNEL in attuazione dell'articolo 10, comma 3, lettera c) del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 29 aprile 2024, n. 56, la **valorizzazione del data set**

dell'Osservatorio attraverso l'alimentazione e la gestione navigabile degli stessi;

- avvalersi in attuazione dello specifico programma annuale di attività e conformemente alle previsioni di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 936/1986, dell'apporto di **atenei, enti del terzo settore, istituti, fondazioni e società di ricerche**, nonché, ove necessario, degli esperti di cui all'art. 38 del Regolamento;
- prevedere, nell'ambito del prossimo Rapporto dell'Osservatorio, una **specificazione dedicata alle aree interne e ai piccoli comuni**, in coerenza con l'attenzione complessivamente rivolta dal CNEL a tale tema;
- elaborare una ricerca sul **ruolo delle aziende pubbliche di servizi alla persona** istituite a livello regionale in attuazione del Decreto Legislativo. 207/2001, anche ai fini della presentazione di un **disegno di legge** di iniziativa del CNEL;
- realizzare un approfondimento dei programmi e dei servizi rivolti a valorizzare la **promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, con riferimento particolare alla **legge 285/1997** allo scopo di sollecitare i decisori istituzionali a un suo rilancio;
- sviluppare l'attività conoscitiva sul ruolo dei **caregiver familiari**, avviata grazie alla collaborazione con la Regione Lazio, ampliando l'attività di ricerca a livello nazionale approfondendo aspetti qualitativi relativi all'impatto sulle carriere lavorative, alle condizioni di salute ed al rapporto con il sistema dei servizi;
- demandare alla II Commissione istruttoria permanente o ad altro organismo da costituirsi in conformità all'articolo 8 del Regolamento, le opportune valutazioni di competenza in merito all'attivazione di una **specificazione istruttoria**, analogamente a quanto già svolto relativamente alle aree interne, dedicata al **tema delle periferie urbane**;
- promuovere una riflessione sul tema dell'apporto del **sistema delle fondazioni bancarie**, delle **camere di commercio** e degli altri soggetti di natura privata aventi funzioni erogative nel settore delle **politiche sociali** alla rete integrata dei servizi, nell'ottica di renderle complementari e sinergiche al sistema complessivo.