



9 APRILE 2025

La nuova disciplina veneta degli ambiti territoriali sociali (ATS)

di Paolo Brambilla

Assegnista di ricerca in Statistica sociale
Università Ca' Foscari Venezia



La nuova disciplina veneta degli ambiti territoriali sociali (ATS)*

di Paolo Brambilla

Assegnista di ricerca in Statistica sociale
Università Ca' Foscari Venezia

Abstract [It]: Il presente contributo si propone di approfondire la disciplina degli ambiti territoriali sociali (ATS), che è stata recentemente introdotta nella Regione Veneto con la l.r. 9 del 4 aprile 2024, evidenziandone gli aspetti positivi e le relative criticità e tenendo in considerazione l'evoluzione normativa regionale e nazionale in materia.

Title: The new discipline of social territorial areas (ATS) in the Veneto Region

Abstract [En]: This contribution aims to explore the regulation of social territorial areas (ATS), recently introduced in the Veneto Region through Regional Law no. 9 of April 4, 2024, highlighting both its positive aspects and critical issues, while taking into account the evolution of regional and national regulations on the matter.

Parole chiave: socio-sanitario, servizi sociali e sanitari, Regione Veneto, ente pubblico

Keywords: social and healthcare, social and healthcare services, Veneto Region, public body

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei comuni nello Statuto regionale del 2012: cenni. 3. La più recente evoluzione della disciplina veneta sugli ATS. 4. La nuova disciplina sugli ATS recepita dalla legge regionale n. 9 del 2024. 5. Il problema della forma giuridica degli ATS. 6. Il problema delle risorse. 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

A distanza di quasi cinque lustri dall'adozione della l. 8 novembre 2000, n. 328, la Regione del Veneto ha deciso di introdurre, con la recente l.r. 4 aprile 2024, n. 9 (avente ad oggetto "*Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e dei servizi sociali?*"), una propria disciplina dedicata agli ambiti territoriali sociali (ATS)¹.

Il tema dell'individuazione dell'assetto organizzativo degli ambiti territoriali sociali nel territorio veneto - fisiologicamente connesso a quello della gestione da parte dei comuni in forma associata dei servizi

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La l.r. 9/2024 è stata pubblicata sul BUR n. 44 del 9 aprile 2024. Come noto, l'art. 8, comma 3, lett. a) della l. 328/2000 prevedeva, testualmente, che le regioni dovessero procedere alla "*determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge ...*".

sanitari e sociali - viene, in realtà, da lontano²: già con la l.r. 30 maggio 1975, n. 64³ il legislatore regionale aveva infatti previsto la costituzione di un quadro unitario per la gestione dei servizi e delle prestazioni sociosanitarie, da realizzare attraverso, da un lato, appositi strumenti di programmazione e gestione, che convergevano sulla figura dei consorzi prevista dagli artt. 156 e ss. del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, dall'altro lato, la promozione dell'integrazione sociosanitaria che si fondava su collaborazioni strutturate con gli enti ospedalieri e le istituzioni pubbliche e private operanti in tali settori⁴.

La legge in questione prevedeva altresì che l'ambito territoriale di operatività dei consorzi avrebbe dovuto, di regola, coincidere con quello dei rispettivi comprensori - non ancora costituiti al tempo della pubblicazione della legge - in cui sarebbe stato ripartito il territorio regionale, ciascuno dei quali per una popolazione minima di 50.000 abitanti (salvo eccezioni). La disciplina veniva poi "completata" a distanza di qualche settimana, con l'adozione della l.r. 9 giugno 1975, n. 80, la quale istituiva formalmente 52 comprensori sul territorio regionale⁵.

² Per una ricostruzione storica della evoluzione del sistema sanitario della Regione del Veneto, che mette in evidenza, in particolare, la finalità della "integrazione tra il sociale ed il sanitario", si rinvia anche a AA.VV., *Origini e storia del sistema Socio Sanitario regionale*, (a cura della Segreteria Regionale per la Sanità Direzione Controlli e Governo SSR, testo consultabile sul sito della [Regione Veneto](http://www.regioneveneto.it), data ultimo aggiornamento: 29 dicembre 2014). La rilevanza della organizzazione del servizio sanitario e sociale, in via generale, era ben presente nelle riflessioni compiute dalla dottrina già negli anni settanta del secolo scorso, in vista della introduzione della riforma sanitaria, che si sarebbe tradotta nell'adozione della l. 3 dicembre 1978, n. 833: si veda, al riguardo F. LEVI - L. PALADIN, *Regioni e unità sanitarie locali*, in *Le Regioni*, 6/1974, p. 883 e ss., nonché M. CAMMELLI, *Le Regioni nelle proposte statali di riforma sanitaria*, in *Le Regioni*, 6/1974, p. 987 e ss. Più nello specifico il tema è stato affrontato dalla dottrina anche successivamente alla introduzione della l. 833/1978, già nel corso degli anni ottanta del secolo scorso: si veda, al riguardo, G. FALCON, *L'associazione dei Comuni e l'Unità sanitaria locale*, in *Rivista Servizi Sociali*, 4/1980, ora in *Studi Zancan*, n. 3/2024, p. 38 e ss.; più di recente, con specifico riferimento alla rilevanza della individuazione degli ATS, cfr. S. PORCHIA - M. ZANTEDESCHI, *Gli ambiti territoriali sociali, tra gestione associata e welfare plurale*, in *IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021: La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, (a cura di M. DEGNI), Castelvecchi, Roma, 2021, p. 294 e ss. Il tema della organizzazione dei servizi sociali e della individuazione del livello ottimale delle prestazioni è stato, invece, ben evidenziato da L. GIANI, *Organizzazione territoriale dei servizi sociali: il livello ottimale delle prestazioni*, in www.federalismi.it, 16/2016, p. 2 e ss.

³ La l.r. 30 maggio 1975, n. 64, avente ad oggetto la "Costituzione dei consorzi per la gestione unitaria dei servizi sociali e sanitari di interesse locale (unità locali dei servizi sociali e sanitari)" è stata pubblicata sul BUR n. 24/1975.

⁴ In particolare, l'art. 1 della legge prevedeva che "nella prospettiva delle riforme della sanità e dell'assistenza, la Regione del Veneto promuove su tutto il territorio regionale, ai sensi della presente legge, la costituzione di consorzi fra comuni e le province, denominati "Unità Locali dei Servizi Sociali e Sanitari", per la gestione unitaria dei ... servizi obbligatori" che venivano ivi elencati. Ai consorzi poteva inoltre essere affidata la gestione di ulteriori servizi sociali e sanitari di carattere facoltativo, ma solo d'intesa fra i consigli di tutti gli enti interessati. I consorzi erano chiamati altresì a partecipare alla stesura del piano sanitario regionale e alla sua attuazione, nonché a coordinare la gestione dei servizi sociali e sanitari nell'ambito del territorio di loro competenza. All'art. 3 della legge si prevedeva poi che "ai consorzi costituiti ai sensi della presente legge sarà conferita la delega delle funzioni amministrative regionali in materia di assistenza sanitaria e di assistenza sociale, a norma dell'art. 118 della Costituzione e dell'art. 55 dello Statuto della Regione", mentre all'art. 8, come ricordato anche sopra nel testo, che "i consorzi, per la gestione dei servizi di loro competenza, si avvalgono, per quanto possibile, degli enti ospedalieri e di altre istituzioni pubbliche o private operanti in materia di assistenza sociale e sanitaria, con i quali stipulano apposite convenzioni". Si veda al riguardo, AA.VV., *La gestione integrata dei Servizi socio-sanitari nelle Asl del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3/2003, pp. 437-458.

⁵ La l.r. 9 giugno 1975, n. 80 avente ad oggetto "Norme per la istituzione ed il funzionamento dei Consigli di Comprensorio" è stata pubblicata sul BUR n. 26/1975. Per un esame della disciplina dei comprensori istituiti sul territorio regionale veneto si vedano, in particolare, L. PALADIN, *La prima legislatura delle Regioni ordinarie. Il Veneto*, in *Le Regioni*, 3/1976, p. 287 e ss.; E. ROSINI, *La regione Veneto*, 1981, p. 88 e ss. Per una disamina generale delle diverse discipline regionali sui comprensori

L'articolazione organizzativa introdotta dal legislatore ben s'inquadrava nella cornice più generale delineata dallo Statuto regionale, allora vigente, approvato con l. 22 maggio 1971, n. 340⁶: quest'ultimo, infatti, all'art. 5, comma 4, stabiliva che la Regione “*nell'esercizio delle proprie attività e competenze realizza il più ampio decentramento con la delega delle funzioni amministrative agli enti locali*” e, soprattutto, all'art. 54, specificava che, “*in armonia con i principi dell'autonomia e del decentramento la Regione instaura un rapporto di collaborazione con le Province, i Comuni e gli altri enti locali e ne coordina la partecipazione alla programmazione regionale, ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale, favorendo la formazione di istituzioni comprensoriali su basi associative*”.

In altri termini, con l'introduzione della disciplina sopra richiamata il legislatore regionale, al fine di perseguire l'obiettivo statutario del più ampio decentramento delle funzioni amministrative, intendeva attribuire ai comuni costituiti in appositi consorzi la delega per la gestione dei servizi sociali e sanitari da realizzare nell'ambito territoriale che veniva fatto coincidere *ex lege* con quello dei comprensori⁷.

Il quadro normativo così delineato, per un verso, anticipava quanto previsto dal legislatore nazionale con l'art. 25 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, che avrebbe introdotto gli “*ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari*”, intesi quali “*livelli intermedi fra le Province e i Comuni per l'esercizio di funzioni amministrative*”, andando così a sostituire i comprensori che erano stati previsti dal legislatore regionale; per altro verso, tuttavia, si rivelava inadeguato, proprio nella parte in cui attribuiva la gestione dei servizi in questione al consorzio, configurando quest'ultimo un istituto già in procinto di essere abbandonato a fronte dell'introduzione di altre forme associative dei comuni⁸ (declino, quello dei consorzi, al quale il

e delle relative esperienze si rinvia, invece, a P. BRUNORI, M. CARLI, F. C. RAMPULLA, *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, 3-4/1975, p. 620 e ss.

⁶ La legge, recante “*approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto*”, è stata pubblicata in G.U. n. 148/1971 - Suppl. Ordinario.

⁷ L'art. 4 della l.r. 64/1975 prevedeva infatti che “*l'ambito territoriale dei singoli consorzi dovrà, di regola, coincidere con quello dei comprensori in cui sarà ripartito il territorio regionale; qualora il comprensorio abbia una dimensione territoriale e demografica particolarmente rilevante il consorzio potrà comprendere soltanto una parte dei comuni del comprensorio; i comuni di rilevanti dimensioni potranno entrare a far parte di più consorzi, per ciascuno di essi limitatamente a parte del loro territorio. In nessun caso il consorzio potrà comprendere comuni appartenenti a comprensori diversi. Il consorzio può invece comprendere comuni situati in diverse circoscrizioni provinciali. Il territorio di competenza di ciascun consorzio potrà essere suddiviso in distretti, sulla base della programmazione regionale dei servizi sociali e sanitari e secondo modalità stabilite nello statuto di cui al successivo art. 6*”.

⁸ A tale riguardo, l'art. 25, ai commi 2 e 3, prevedeva infatti, che “*la regione determina con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari, promuovendo forme di cooperazione fra gli enti locali territoriali, e, se necessario, promuovendo ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione forme anche obbligatorie di associazione fra gli stessi. Gli ambiti territoriali di cui sopra devono concernere contestualmente la gestione dei servizi sociali e sanitari*”. Sul tema del superamento dell'istituto del consorzio in favore dell'associazione di comuni, si vedano in particolare le considerazioni di E. MAGGIORA, *Commento all'art. 31*, in *Testo Unico degli Enti locali* (coordinato da V. ITALIA), Giuffrè editore, Milano, 2000, pp. 374-375; P. M. VIPIANA, *Commento all'art. 25*, in C. MIGNONE – P. VIPIANA – P. M. VIPIANA, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Torino, UTET, p. 226 e ss., nonché, diffusamente, F. C. RAMPULLA, *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e antarchia regionale*, CEDAM, Padova, 1984, p. 17 e ss. e ID., *Consorzi tra enti locali*, in *Digesto disc. pubbl.*, 1989, p. 249 e ss.

legislatore nazionale non riuscì più a rimediare, nonostante i successivi tentativi di fornire un nuovo impulso alla relativa disciplina⁹).

Tale situazione si sarebbe verificata, in particolare, proprio nella disciplina sanitaria e sociale, ove, come noto, il legislatore nazionale stava concependo le “unità sanitarie locali”, ideate proprio quale strumento necessario per l’esercizio in tali materie delle funzioni connesse, da realizzare in forma singola o associata da parte dei comuni¹⁰.

Questa torsione nella linea di evoluzione della materia incideva inevitabilmente sulla disciplina veneta in materia di gestione dei servizi sociali e sanitari, che, nel recepire la normativa nazionale, superava tanto l’articolazione del territorio in comprensori – che, come detto, venivano sostituiti dagli ambiti territoriali dei servizi sociali e sanitari – quanto la precedente scelta di attribuire la gestione dei servizi suddetti attraverso l’istituto dei consorzi, che veniva sostituita, a sua volta, dal ricorso al modello delle unità sanitarie locali (benché venisse confermata la scelta di mantenere la gestione in forma integrata dei servizi in questione)¹¹.

2. L’esercizio in forma associata delle funzioni e dei servizi dei comuni nello Statuto regionale del 2012: cenni

I temi della *governance* del territorio e del coordinamento tra la Regione e le autonomie locali presenti sul territorio – temi, che, come visto, si erano rivelati essenziali anche ai fini della definizione delle modalità organizzative dei servizi sanitari e sociali – hanno in seguito assunto un ruolo più centrale nel nuovo Statuto del Veneto, approvato con l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1, il quale ha dedicato ampio spazio al tema dell’esercizio associato delle funzioni amministrative dei comuni¹².

⁹ Cfr. al riguardo, F. C. RAMPULLA, *Consorzi tra enti locali (I agg.)*, in *Digesto disc. pubbl.*, 1997, nonché L. VANDELLI – F. MASTRAGOSTINO, *I comuni e le province*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 96 e ss.

¹⁰ In tal senso, come noto, gli artt. 13, commi 2 e 15, della l. 833/1978 prescrivevano ai comuni, per l’appunto, l’esercizio delle funzioni sanitarie in forma singola o associata mediante la costituzione di unità sanitarie locali, che venivano definite come “strutture operative” dei comuni.

¹¹ Infatti, la l.r. 25 ottobre 1979, n. 78, nel dare attuazione alle previsioni contenute nella già citata l. 833/1978: (i) configurava le unità sanitarie locali (“USL”) quali specifiche strutture operative dei Comuni, tant’è che l’art. 39 della legge prevedeva che le funzioni spettanti ai consorzi socio-sanitari, di cui alla l.r. 64/1975, dovessero essere attribuite ai comuni, singoli o associati, oltre che alle comunità montane; (ii) faceva coincidere le USL con gli ambiti di gestione dei servizi sociali; (iii) attribuiva alle USL la gestione dei servizi sociali come strutture operative degli enti territoriali. In seguito, la l.r. 55/1982, puntando sulla “programmazione” come metodo generale per far fronte ai problemi socio assistenziali, prevedeva la elaborazione di un piano sociale coordinato con il piano socio-sanitario, nonché con i programmi e i piani delle ULS (ri-denominate “unità locali socio – sanitarie” - ULSS) e dei comuni per le funzioni di loro competenza, al fine di realizzare sul territorio l’uniforme erogazione dei servizi (art. 3) ed enucleava le prestazioni socio – assistenziali di competenza delle ULSS.

¹² Pubblicata sul BUR n. 30 del 17 aprile 2012. Il riferimento espresso al tema della gestione delle funzioni dei comuni in forma associata, secondo una prospettiva volta a valorizzare il principio di intercomunalità, non era scontato se si considerano peraltro i precedenti tentativi di modifica dello statuto regionale: si veda al riguardo *Il ruolo e il valore sociale dell’Impresa: proposte per lo Statuto del Veneto* (a cura di D. MARINI E L. PEGORARO), in *Quaderni FNE – Collana Studi e Analisi*, n. 2 – giugno 2001 ed in particolare l’analisi svolta sul punto da L. PEGORARO (cfr. *Osservazioni sulle proposte di*

A tale riguardo, infatti, l'art. 11 dello Statuto dopo aver previsto, che “*il comune rappresenta la comunità territoriale fondamentale e ne cura gli interessi*” (c. 1) e che “*la Regione informa la propria attività al principio di responsabilità politica ed amministrativa dei diversi livelli di governo locale nonché al rispetto e alla valorizzazione dell'autonomia dei comuni, delle loro unioni, delle province, delle città metropolitane così come riconosciute dalla Costituzione, attribuendo le funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, completezza, efficienza ed economicità, in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze*” (c. 2), ha specificato, al comma 3, che “*al fine di rafforzare il sistema regionale delle autonomie la Regione persegue con gli enti locali forme di cooperazione e di supporto ispirate al principio di leale collaborazione*” ed al comma 4, per l'appunto, che “*i comuni, anche in forma associata, esercitano la generalità delle funzioni amministrative*”. Di particolare interesse risulta anche la previsione contenuta al comma 7 dell'articolo, secondo il quale “*i conferimenti di funzioni amministrative agli enti locali da parte della Regione sono stabiliti con legge, approvata sulla base di intese stipulate nel Consiglio delle autonomie locali o in altra sede di concertazione*”, poiché implica un diretto coinvolgimento dei soggetti interessati nella stessa fase di attribuzione delle funzioni da parte della Regione¹³.

La dottrina ha avuto modo di soffermarsi sul significato dell'art. 11, rilevando in particolare che “*l'intero articolo è chiaramente ispirato dall'intento politico-istituzionale di rispettare e valorizzare le autonomie locali*” e che il comma 4, nell'attribuire ai comuni una “*competenza generale e residuale*”, li differenzia “*dalle province, alle quali possono essere assegnate solo le funzioni amministrative che richiedano un esercizio unitario a livello provinciale, e dalle autonomie funzionali, come le Camere di Commercio o le Università, che la Regione deve, ai sensi del c. 9, valorizzare anche per l'esercizio di funzioni amministrative, ma che non dispongono di alcuna garanzia circa l'attribuzione di competenze*”¹⁴.

L'art. 12 (rubricato proprio “*Esercizio associato delle funzioni*”), da leggere in stretta connessione con la disposizione normativa precedente¹⁵, ha poi stabilito in modo più specifico che “*al fine di favorire la migliore funzionalità nell'esercizio dei compiti comunali e più elevati livelli di qualità e di efficienza nell'erogazione dei servizi, di realizzare dinamiche di sviluppo armonico dei territori, di conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di ottenere i migliori risultati nella programmazione finanziaria e di bilancio, la legge regionale:*

- a) promuove e disciplina forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, particolarmente di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate, incentivando in via prioritaria le fusioni;*
- b) prevede i casi di esercizio obbligatoriamente associato di funzioni e servizi;*

revisione dello Statuto della Regione Veneto presentate dai consiglieri Galan e Cacciari), p. 9 e ss. La centralità del ruolo della Regione nel dar impulso alla gestione associata di funzioni e servizi dei comuni era stata ben evidenziata dalla dottrina già negli anni ottanta del secolo scorso: si veda al riguardo U. POTOTSCHNIG, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Le Regioni*, 5/1985, p. 680 e ss.

¹³ Sul punto, con specifico rilievo al fatto che le intese possano essere raggiunte anche direttamente con i soggetti costituiti in forma associata dai comuni si veda C. TUBERTINI, *Art. 11*, in *Commento allo Statuto della Regione del Veneto* (a cura di L. BENVENUTI- G. PIPERATA-L. VANDELLI), Libreria Editrice Cafoscarini, Venezia, 2020, p. 104.

¹⁴ C. TUBERTINI, *Art. 11*, *cit.*, p. 105 e ss.

¹⁵ C. TUBERTINI, *Art. 12*, in *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, *cit.*, 111, nonché M. MATTIUZZI, *Autonomia e sussidiarietà nel nuovo Statuto della Regione Veneto*, in *Ist. fed.*, 1/2013, p. 318.

c) stabilisce i procedimenti, anche sostitutivi, da attuare in caso di mancato rispetto dell'obbligo di cui alla lettera b).

2. La legge e i bandi regionali che prevedono erogazioni di risorse ai comuni per interventi od opere stabiliscono priorità per le domande presentate in forma associata o coordinata per dimensioni territoriali ottimali¹⁶?

Ad avviso di parte della dottrina, quest'ultimo articolo “*punta con particolare determinazione ad obiettivi di funzionalità nell'esercizio dei compiti comunali, qualità ed efficienza nell'erogazione dei servizi, sviluppo armonioso dei territori, contenimento della spesa, ottimizzazione della programmazione finanziaria*”¹⁶, mettendo in evidenza il carattere di incisività ed originalità soprattutto del comma 2 dell'articolo, laddove “*stabilisce, nell'erogazione di risorse ai comuni per interventi ed opere, un generale favore per le domande presentate in forma associata o coordinata per dimensioni territoriali ottimali*”¹⁷.

L'originalità dell'art. 12 dello Statuto è stata messa in evidenza, da altra parte della dottrina, anche sotto un profilo più sistematico: si è cioè segnalato, sul punto, che la precisa scelta di elevare al rango di principio statutario la funzione promozionale della legislazione regionale nei confronti della “intercomunalità” segnerebbe, in realtà, “*un cambio di prospettiva, rendendo evidente come la gestione associata non sia più ormai (solo) una delle possibili scelte rimesse all'autonomia organizzativa degli enti locali, ma una strada da percorrere in via prioritaria, tanto da giustificare, da un lato, un preciso obbligo per il legislatore regionale di assicurarne la promozione, con particolare riferimento alle forme associative che coinvolgono comuni di piccole dimensioni o collocati in zone montane o economicamente svantaggiate, dall'altro un criterio di preferenza per le forme associative in sede di erogazione di contributi finanziari regionali ai comuni*”¹⁸.

Le disposizioni richiamate, nell'indicare in modo programmatico la traiettoria che la Regione si è impegnata a seguire, al fine di incentivare i singoli comuni nella realizzazione del meccanismo più efficiente per l'esercizio delle loro funzioni e servizi, secondo il criterio della intercomunalità, consentono di comprendere le iniziative che la stessa ha assunto nell'introduzione della disciplina degli ATS¹⁹.

3. La più recente evoluzione della disciplina veneta sugli ATS

Il percorso avviato negli ultimi anni dalla Regione del Veneto con l'individuazione degli ambiti territoriali nelle aree afferenti alle Conferenze dei Sindaci delle ULSS, già contemplati dalla l.r. 14 settembre 1994,

¹⁶ L. VANDELLI, *Profili dello Statuto veneto: diritti, legami con il territorio, sistema di governo, autonomia locali*, in AA.VV., *Il diritto della Regione. Il Nuovo Cittadino*, 3/2011, p. 59.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ C. TUBERTINI, *Art. 12*, in *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, cit., 112.

¹⁹ Per una ricognizione generale della natura delle norme programmatiche contenute negli statuti regionali si veda M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, pp. 23-24, nonché A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, p. 302 e ss.; per un specifico riferimento allo statuto regionale in esame (anche in comparazione con lo statuto regionale precedente) si veda invece G. BERGONZINI, *Dal vecchio al nuovo Statuto della Regione del Veneto: il rilievo giuridico e la possibile efficacia normativa delle disposizioni di principio*, in *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020* (a cura di M. BERTOLISSI), Marsilio, Venezia, 2020, p. 225 e ss.

n. 56²⁰, deve infatti essere letto nella prospettiva delle norme statutarie sopra richiamate e dei principi che le hanno ispirate.

Al riguardo, occorre premettere che con l.r. 27 aprile 2012, n. 18²¹, adottata a distanza di qualche giorno dalla pubblicazione del nuovo Statuto, il legislatore regionale ha introdotto una specifica disciplina, volta a favorire ed incentivare “*l’adesione volontaria dei comuni all’esercizio associato di funzioni fondamentali*” (art. 2, c. 3). Per conseguire tale finalità, in particolare, la legge ha previsto la possibilità per i comuni di avvalersi di apposite “*forme di esercizio associato*”, da individuare: (i) nella Unione dei comuni, concepita come forma associativa preferenziale, confermando così l’orientamento assunto in quegli anni dal legislatore nazionale²²; (ii) nella convenzione tra enti locali e (iii) nel consorzio (forma, quest’ultima, percorribile, tuttavia, solo laddove, ai sensi dell’art. 6 della medesima legge, “*la funzione o il servizio (sia stato, n.d.r.) già*

²⁰ La legge regionale (pubblicata sul BUR n. 77 del 16 settembre 1994), nel recepire la riforma nazionale della disciplina sanitaria introdotta dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, aveva inciso in modo sensibile sul piano organizzativo: essa, infatti, era intervenuta sulle ULSS, prevedendo una forte contrazione del relativo numero (erano passate da 36 a 22), attribuendo loro personalità giuridica e configurando le stesse come “strumenti operativi” della Regione; la legge, poi, ridimensionava il ruolo della Conferenza dei Sindaci, pur confermando l’integrazione del sistema, attraverso, in particolare, i piani di zona dei servizi sociali e promuoveva, nell’ottica di perseguire l’integrazione delle politiche sanitarie e sociali, “*la delega della gestione dei servizi sociali da parte dei comuni alle Unità locali socio-sanitarie, anche prevedendo specifici finanziamenti, con le modalità definite dal piano regionale socio-sanitario*” (art. 8).

Ai principi enunciati dalla l.r. 56/1994 veniva data attuazione attraverso la l.r. 3 febbraio 1996, n. 5 (pubblicata sul BUR n. 14 dell’8 febbraio 1996), la quale, in particolare, prevedeva: (a) la realizzazione della piena integrazione programmatica ed operativa tra i servizi sanitari e socio-assistenziali e le loro rispettive articolazioni interne entro ambiti territoriali omogenei (art. 2, comma 1, lett. e); (b) la realizzazione del sistema integrato attraverso la gestione unitaria degli ambiti e la delega da parte dei Comuni della gestione dei servizi stessi all’ULSS o, alternativamente, la stipula di accordi di programma tra gli enti interessati (l’ambito veniva fatto coincidere con i distretti di cui alla sopra citata l.r. 56); (c) la necessità di stipulare apposite convenzioni ai fini della regolazione del rapporto tra i comuni nell’ambito (art. 4).

La successiva l.r. 13 aprile 2001, n. 11 (pubblicata sul BUR n. 35 del 17 aprile 2001), di attuazione del d.lgs. 112/1998, rinsaldava il ruolo dei comuni (art. 8) e ribadiva l’obiettivo dell’integrazione sociosanitaria, per un verso, identificando nel territorio coincidente con l’ULSS la dimensione ottimale di esercizio dei servizi (art. 128, commi 3 e 4); per altro verso, promuovendo nuovamente la delega da parte dei comuni alle ULSS delle prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, nonché della gestione dei servizi sociali (cf. art. 130); la disciplina veniva di lì a breve integrata dalla l.r. 16 agosto 2002, n. 22 (pubblicata sul BUR n. 82 del 20 agosto 2002) – attuata nel tempo attraverso numerose successive deliberazioni della Giunta regionale (DGR) – che introduceva le modalità di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali. Qualche anno dopo, al fine di sollecitare i comuni ad attuare una gestione unitaria delle funzioni sociali, perlomeno a livello distrettuale, la DGR n. 157 del 26 gennaio 2010 n. 19 (pubblicata sul BUR del 2 marzo 2010) sottolineava come essi, nel far ciò, avessero a disposizione varie opzioni, che venivano individuate: (a) nell’attivazione di forme associative tra comuni, ricorrendo agli istituti tradizionalmente previsti dalla l. 142/1990 e dal d.lgs. 267/2000; (b) nella convergenza verso il comune capofila del distretto attraverso lo strumento dell’accordo di programma; (c) nella delega da parte dei comuni verso l’ULSS. L’integrazione socio-sanitaria veniva ribadita anche nella successiva l.r. 29 giugno 2012, n. 23 (pubblicata sul BUR n. 53/2012), che approvava il piano 2012-2016 e che ribadiva il ruolo centrale nella gestione dei servizi sociali e sociosanitari delle ULSS. Per una ricostruzione più generale sulla evoluzione della disciplina nazionale di riferimento si rinvia, in particolare, ad A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sanitari*, Giappichelli, Torino, 2024, in particolare, p. 207 e ss., a R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Il Mulino, Bologna, 2016, nonché a M.S. BONOMI, *Il diritto alla salute e il sistema sanitario nazionale*, in www.federalismi.it, 30 luglio 2014.

²¹ Pubblicata sul BUR n. 35 del 4 maggio 2012.

²² Cfr. sul punto, C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. Fed.*, 3/2012, p. 709.

esercitato in tale forma all'entrata in vigore della presente legge” e *“purché il consorzio sia stato costituito per l'esercizio di un'unica funzione o servizio”*).

L'art. 9 della legge ha poi stabilito un meccanismo di incentivazione economica per stimolare l'adesione dei comuni al sistema di gestione associata delle funzioni, modulato secondo un ordine preferenziale in funzione della forma prescelta²³.

La successiva l.r. 25 ottobre 2016, n. 19²⁴, che ha portato ad un generale “accentramento” del sistema gestionale in capo alla neoistituita Azienda Zero²⁵, ha previsto la ridenominazione dei bacini territoriali delle Aziende ULSS, i quali vengono con la nuova legge qualificati come “*Ambiti territoriali*” (art. 14, comma 6) e fatti coincidere con i distretti delle medesime Aziende (art. 26, comma 1).

Parallelamente, un impulso alla costituzione degli ATS è altresì giunto, sul piano nazionale, a seguito dell'adozione del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (poi abrogato dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito nella l. 28 marzo 2019, n. 26), il quale, all'art. 13, aveva incaricato i comuni dell'adozione degli atti di programmazione nel piano di zona in attuazione dell'atto di programmazione o del Piano regionale per la lotta alla povertà, prevedendo che essi si dovessero coordinare “*a livello di ambito territoriale*”, mentre all'art. 24 aveva specificatamente individuato proprio nell'ambito l'unità di rilevazione del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS)²⁶.

Questa situazione ha indotto la Regione, dapprima, con la DGR n. 1504 del 16 ottobre 2018²⁷ a valorizzare gli ATS, “*corrispondenti ai territori afferenti ai 21 comitati dei sindaci di distretto delle Aziende Ulss*”, in quanto “*strumento primario di ricognizione dei bisogni, un punto di riferimento per la governance regionale e per il coordinamento di una molteplicità di misure di contrasto la povertà e di promozione dell'inclusione sociale*” e, poi, con la

²³ L'articolo, nella versione modificata dal comma 1 art. 6 della l.r. 24 gennaio 2020, n. 2 (pubblicata sul BUR n. 11 del 28 gennaio 2020), ha infatti previsto che “*la Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consultiva competente, definisce, nel piano di riordino territoriale, i parametri di accesso agli incentivi sulla base dei seguenti criteri:*

a) rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative; b) durata minima associativa pari a cinque anni per le convenzioni; c) dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, od al numero di comuni associati, od al numero di funzioni gestite.

2. Nella ripartizione delle risorse è riconosciuta, nell'ordine, una preferenza alle: a) fusioni di comuni; b) unioni di comuni; c) convenzioni; d) altre forme di esercizio associato”.

²⁴ Pubblicata sul BUR n. 102 del 25 ottobre 2016.

²⁵ Tale percorso è stato seguito anche da altre Regioni, che hanno preso a modello proprio la legge veneta citata, anche se, a parere di alcuni commentatori, non senza criticità: cfr. C. BOTTARI – E. JORIO, *La grande confusione delle Aziende Zero nei sistemi sanitari regionali*, in Quotidianosanità.it, 25 novembre 2022, nonché E. JORIO, *Le Aziende Zero mostrano il fianco: ripartire dal "caso Piemonte" per rivedere ruoli e funzioni. Salvando i Lea*, consultabile sul sito del [Sole 24 Ore](http://Sole24Ore), 21 luglio 2023; con specifico riferimento alla legge veneta, si veda invece il commento critico di F. TONIOLO, *L'esperienza della Regione Veneto*, in *Corti supreme e salute. Osservatorio sui sistemi sanitari*, 2/2018.

²⁶ Per una valutazione della disciplina si rinvia a F. SCUTO, “*Reddito minimo*”, *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in www.federalismi.it, n. speciale 4/2018, p. 147 e ss.

²⁷ Pubblicata sul BUR n. 107 del 26 ottobre 2018.

DGR n. 865 del 30 giugno 2020²⁸, a rafforzare gli ATS attraverso la messa a disposizione di apposite risorse provenienti dal POR FSE 2014 – 2020 – Asse IV Capacità Istituzionale.

Nel frattempo, con la l.r. 28 dicembre 2018, n. 48²⁹, è stato approvato il Piano sociosanitario regionale 2019-2023, il quale ha confermato l'approccio volto all'integrazione socio-sanitaria del sistema, approccio poi ribadito con la DGR n. 426 del 9 aprile 2019³⁰. La successiva DGR n. 1191 del 18 agosto 2020³¹, preso atto della progressiva rilevanza degli ATS per le specifiche misure nel frattempo introdotte, si è proposta di rafforzare sempre di più gli ambiti ed “*il ruolo del suo Ente capofila*”, i quali, con tale provvedimento, sono stati “*riconosciuti formalmente*”, ai fini della loro legittimazione in connessione con l'attuazione delle generali misure in materia di politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie³².

Un *input* decisivo per la costituzione degli ATS è giunto poi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale, nell'ambito della Componente 2 della Missione 5 “M5C2.1 Servizi Sociali, Disabilità e Marginalità Sociale”, ha previsto una serie di investimenti e di riforme “*da realizzare da parte dei Comuni, singoli o in associazione (Ambiti sociali territoriali)*”³³.

La più recente disciplina nazionale, proprio in attuazione degli interventi previsti dal PNRR³⁴ e nella logica del soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)³⁵, ha altresì ribadito il ruolo

²⁸ Pubblicata sul BUR n. 98 del 3 luglio 2020.

²⁹ Pubblicata sul BUR n. 133 del 28 dicembre 2018.

³⁰ Pubblicata sul BUR n. 37 del 16 aprile 2019.

³¹ Pubblicata sul BUR 134 del 1° settembre 2020.

³² È infatti interessante rilevare che la DGR sopra richiamata evidenzia come i 21 ATS, a partire dal 2016, siano stati “*l'interlocutore privilegiato a livello locale per progettualità specifiche, come ad esempio quelle relative all'Avviso 3/2016 - PON Inclusiones*”, per l'attuazione del SIA (Sostegno di Inclusiones Attiva), e “*quelle relative al fondo lotta alla povertà destinato al rafforzamento dei servizi in funzione prima del ReI (Reddito di Inclusiones) e ora del Reddito di cittadinanza (RdC)*”. A tale riguardo, la DGR di cui trattasi aggiunge che gli ATS erano stati inoltre chiamati, in attuazione del D.lgs. n. 147/2017, alla predisposizione di un atto di programmazione territoriale, collegato al Piano regionale per il contrasto alla povertà, ed erano stati coinvolti nella gestione di alcune misure regionali quali il R.I.A. (Reddito di Inclusiones Attiva), il S.O.A. (Sostegno all'Abitare) e la P.E. (Povertà Educativa). Proprio tali misure, si sottolinea, “*hanno dato impulso ai Comuni di costituire delle forme di gestione associata tramite convenzioni, con la individuazione di un Ente capofila o di pensare ad una evoluzione delle stesse*”.

³³ Infatti, tale inciso viene ripetuto sia con riferimento a tutti gli investimenti previsti (*Investimento 1.1: Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti*); “*Investimento 1.2: Percorsi di autonomia per persone con disabilità*”; *Investimento 1.3: Housing temporaneo e stazioni di posta*) sia con riferimento alla “*Riforma 1.1: Legge quadro per le disabilità*”.

³⁴ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Per un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sfide e prospettive nel quadro del PNRR e dopo vent'anni di approvazione della l. 328/2000*, in *Le Regioni*, 4/2021, p. 779 e ss.

³⁵ Sul punto, per una ricostruzione generale, anche con riferimento al rapporto con i Lea ed i Liveas, si veda in particolare, V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 155 e ss., nonché M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in www.federalismi.it, 15 novembre 2017; per una riflessione più recente sul punto, invece, si rinvia a P. TORRETTA, *La legge n. 328/2000 e i livelli assistenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*, in www.federalismi.it, 23/2021, p. 191 e ss., nonché Id., *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in www.federalismi.it, 11/2022, p. 187 e ss. e G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2023; per un inquadramento generale sul tema dei LEPS, pur consapevoli dell'esistenza di una produzione scientifica particolarmente consistente, si rimanda a E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2001, 1103 e ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.)*, in *Diritto pubblico*,

essenziale degli ATS per la programmazione e gestione dei servizi ed interventi sociali, stabilendo, nel contempo, per il triennio 2022-2024 lo stanziamento complessivo di 941 milioni di euro, di cui 391 milioni agli enti locali sono stati destinati per il potenziamento dei servizi sociali comunali per il tramite del fondo di solidarietà comunale (FSC)³⁶.

Riepilogando quanto fin qui sinteticamente riferito, è possibile allora rilevare come la disciplina dedicata ai servizi sociali nella Regione del Veneto si sia caratterizzata, perlomeno dagli anni '90 del secolo scorso, per alcuni elementi ricorrenti, ossia: (a) la spinta verso una forte integrazione di tali servizi con quelli sanitari e sociosanitari³⁷; (b) la promozione, da parte della Regione, del regime di delega alle ULSS dai comuni delle rispettive prestazioni sociali a rilevanza sanitaria e della gestione dei servizi sociali; (c) l'individuazione in capo alla Conferenza dei sindaci di un ruolo di raccordo essenziale, anche rispetto alle ULSS; (d) la continua sollecitazione a perseguire una gestione aggregata dei servizi in questione da parte dei comuni, al fine di ottenere il sistema più efficiente nella loro gestione nel rispetto del principio di sussidiarietà, senza tuttavia che ciò si sia tradotto nell'adozione formale di un provvedimento legislativo sul punto.

4. La nuova disciplina sugli ATS recepita dalla legge regionale n. 9 del 2024

Le iniziative sopra sinteticamente riepilogate – che, come visto, sono state assunte negli ultimi anni a livello nazionale e regionale – hanno fornito al legislatore veneto la spinta decisiva ad avviare, nel 2023,

n. 3/2002, p. 895 e ss.

³⁶ Di particolare rilievo sono state le previsioni contenute all'art. 1 commi 797-804 e ss. della l. 30 dicembre 2020, n. 178 ("legge di bilancio 2021"), e soprattutto, l'art. 1, comma 160 della l. 30 dicembre 2021, n. 234 ("legge di bilancio 2022"), il quale ha previsto che "al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147". Si veda, al riguardo, A. VILLA, *Gli interventi per gli enti territoriali*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 2/2022, p. 209 e ss. Peraltro, va aggiunto che, proprio in relazione al FSC, si è espressa, come noto, la Corte Costituzionale con la sentenza 14 aprile 2023, n. 71 (consultabile sul sito della [Corte Costituzionale](#)) che ha sollecitato il legislatore ad "intervenire tempestivamente per superare, in particolare, una soluzione perequativa ibrida che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.": sulla sentenza e sulle criticità connesse al FSC si vedano, in particolare e senza pretesa di completezza, G. D'AURIA, *In tema di incremento del fondo di solidarietà comunale (Fsc)*, in *Il Foro italiano*, 11/2023, 1, pp. 3047-3050; F. GUELLA, *La Corte precisa sulla natura ordinaria della perequazione nel Fondo di solidarietà comunale, con un rifiuto di sentenza "sostitutiva di allocazione" e un monito a ri-raZIONALIZZARE il sistema*, in *Le Regioni* 4/2023, pp.794-814; M. BERGO, *L'autonomia di entrata dei comuni e gli strumenti perequativi: un dramma in tre atti*, in *Rivista della Corte dei Conti* 1/2023, p. 6 e ss.

³⁷ Sul tema della integrazione socio-sanitaria nel sistema regionale veneto, in comparazione con quello di altre regioni, nonché sullo sviluppo, nel tempo, della normativa nazionale con riguardo a tale specifico aspetto, si veda: P. DI NICOLA - N. PAVESI, *L'integrazione delle politiche con particolare riguardo all'integrazione socio-sanitaria*, (a cura di G. BERTIN), Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2012, p. 209 e ss.; sul tema della gestione associata e del ruolo degli ATS, sul piano nazionale e con specifico riferimento alla situazione veneta, si veda altresì C. GOLFIERI - S. PORCHIA - M. ZANTEDESCHI, *La gestione associata dei servizi sociali: un segmento cruciale della attività dei comuni*, in *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2022: i comuni davanti alla sfida del PNRR*, (a cura di M. DEGNI), Castelvecchi, Roma, 2022, p. 302 ss., il quale si concentra in particolare sull'importanza dei finanziamenti pubblici messi a disposizione negli ultimi anni ai fini del rafforzamento delle politiche sociali.

L'iter per l'introduzione di una disciplina organica degli ATS, che si è tradotto nell'adozione della già evocata l.r. 9/2024³⁸.

L'obiettivo della legge viene infatti chiaramente enunciato all'art. 1, comma 2 e consiste, in particolare, nella promozione del *“sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali, con il concorso delle istituzioni pubbliche, delle formazioni sociali, dei singoli cittadini, delle famiglie e degli Enti del Terzo Settore”*, da realizzarsi con lo sforzo congiunto della Regione e dei comuni associati negli ATS, fornendo così proprio quella spinta decisiva alla realizzazione di una gestione aggregata dei servizi in questione da tempo auspicata³⁹.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo, la legge riserva alla Regione le funzioni di pianificazione, programmazione, indirizzo e orientamento, vigilanza e controllo, monitoraggio e valutazione, nonché di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali (art. 4); ai comuni – ai quali è esplicitamente riconosciuta la titolarità della funzione socio-assistenziale – viene, invece, attribuita la gestione, nella forma associata dell'ATS, delle *“funzioni strategiche di pianificazione, programmazione, progettazione, gestione e valutazione del sistema locale dei servizi sociali”* (art. 5); le Aziende ULSS sono, a loro volta, chiamate a *“concorr(ere), attraverso atti di intesa con gli ATS, all'attuazione dei LEPS e degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel rispetto della normativa nazionale e regionale ... allo scopo di garantire l'integrazione socio-sanitaria e la gestione unitaria dei servizi”* (art. 6).

La legge promuove poi la partecipazione degli altri attori coinvolti nella gestione degli interventi e servizi sociali ed in particolare *“degli enti pubblici, degli ETS, delle formazioni sociali, delle comunità e delle parti sociali, alla pianificazione, gestione e offerta di interventi e servizi”*: sul punto, la novità è rappresentata dal coinvolgimento – che nel testo finale della legge è divenuto solo *“possibile”*, perdendo così parte della spinta innovativa segnalata dalla dottrina⁴⁰ – delle *“società benefit e le imprese for profit socialmente responsabili o che si sono dotate di sistema di welfare aziendale o che partecipino attivamente al welfare territoriale”* (art. 7).

Recependo la già sopra evidenziata prospettiva dello Statuto del 2012 e della l.r. 18/2012, l'art. 8, comma 1 della l.r. 9/2024 stabilisce che *“i Comuni esercitano in forma associata e attraverso un'ideale e stabile organizzazione*

³⁸ L'iter sopra citato è stato avviato a seguito della formulazione del disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (DGR 11/DDD del 18 aprile 2023, consultabile sul sito del [Consiglio regionale del Veneto](#)). Per un commento analitico sul disegno di legge si veda, in particolare, A. SANTUARI, *Riforma degli ambiti territoriali sociali e coinvolgimento dei soggetti privati*, in *Welforum.it*, nonché T. VECCHIATO, *Gli ambiti territoriali sociali: criticità e potenzialità*, in *Studi Zancan*, 2/2024, p. 45 e ss.

³⁹ Tale sistema, aggiunge la legge, deve realizzarsi *“attraverso la costruzione di processi partecipati e l'integrazione con gli interventi e servizi sanitari, socio-sanitari, educativi, formativi, culturali, delle politiche attive del lavoro, dell'immigrazione, delle politiche abitative e di sicurezza dei cittadini, della mobilità, dell'energia, dell'ambiente, della giustizia e comunque con tutte le materie attinenti alle politiche di welfare per garantire una pianificazione e programmazione più rispondenti al contesto territoriale, nel rispetto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, di seguito LEPS”* (art. 1, comma 3).

⁴⁰ Cfr. A. SANTUARI, *Riforma degli ambiti territoriali sociali e coinvolgimento dei soggetti privati*, cit.: nel testo del disegno di legge sopra richiamato si prevedeva, infatti, che *“al fine di valorizzare gli scopi della presente legge, è promossa la partecipazione degli enti pubblici, degli ETS, delle comunità, del privato sociale, delle parti sociali, delle società benefit e delle imprese for profit socialmente responsabili o che si sono dotate di sistemi di welfare aziendale o partecipino attivamente al welfare territoriale, alla pianificazione, gestione e offerta di interventi e servizi”*.

la funzione socio-assistenziale e in particolare realizzano i LEPS, al fine di garantire modalità uniformi di assistenza sociale tenendo conto delle esigenze dell'integrazione socio-sanitaria”, mentre il comma 2 del medesimo articolo aggiunge che “l'esercizio associato della funzione socio-assistenziale è realizzato attraverso gli ATS di cui all'articolo 9”. Proprio quest'ultimo articolo prevede, poi, che gli ATS debbano, da un lato, essere costituiti di norma dai comuni ricompresi nel distretto dell'Azienda ULSS, che viene identificato secondo quanto stabilito dal già richiamato art. 26 l.r. 19/2016, dall'altro lato, concorrere alla programmazione regionale e siano, di conseguenza, chiamati a: a) promuovere iniziative e servizi con gli ETS, nonché con altri soggetti significativi della comunità locale; b) sviluppare reti sociali finalizzate all'inclusione sociale e al sostegno dei cittadini e delle comunità; c) adottare “i regolamenti funzionali alla gestione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali locali, per garantirne il funzionamento e l'organizzazione ottimali”, specificando che gli ambiti medesimi costituiscono “l'unità di rilevazione del SIOSS”.

Quanto alla loro struttura, l'art. 10 stabilisce che gli ATS devono essere organizzati “in modo tale da garantire il coordinamento intercomunale e lo svolgimento di compiti tecnico-amministrativi, gestionali e programmatori, che si traducono in particolare in:

- a) supporto tecnico-metodologico e organizzativo per l'elaborazione, in base ad una analisi dei bisogni, della pianificazione zonale e di altri atti programmatori afferenti alle politiche sociali;
- b) erogazione, attraverso Unità operative, di interventi e servizi sociali attribuiti alla competenza dell'ATS e monitoraggio della loro efficacia;
- c) gestione e rendicontazione delle risorse finanziarie attribuite all'ATS, anche per soddisfare i debiti informativi nazionali e regionali;
- d) gestione del personale nelle diverse forme associative adottate”.

Dalla lettura di tale norma si evince dunque che l'ATS è deputato non solo allo svolgimento di compiti tecnico-amministrativi e di programmazione, ma anche, per l'appunto, alla diretta erogazione degli interventi e dei servizi sociali che gli sono attribuiti, benché, va rilevato, non sembra chiaramente determinata la ripartizione, tra i vari soggetti indicati dalla legge, delle funzioni di regolazione, programmazione e coordinamento dei servizi e degli interventi in questione e della loro effettiva erogazione.

Gli organi essenziali dell'ATS sono individuati (dal medesimo art. 10) nel Direttore, organo al quale è attribuita la “responsabilità tecnico-amministrativa, gestionale e contabile” ai fini dell'attuazione “degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo degli ATS”, e (dal successivo art. 11), nel Comitato dei Sindaci di Ambito Territoriale Sociale, che si prevede sia “composto dai Sindaci dei Comuni ricompresi nell'ATS o dai loro assessori o consiglieri delegati ed è coadiuvato, per le materie di integrazione socio-sanitaria, dal direttore dei servizi socio-sanitari

dell'Azienda ULSS" e che sia chiamato a svolgere "funzioni di indirizzo e controllo per la realizzazione del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali nel territorio di competenza"⁴¹.

Quanto al personale degli ATS, il medesimo art. 11 (commi 6-7) stabilisce poi che, nelle more della definizione dell'assetto strutturale e della dotazione organica degli ambiti, la loro operatività debba essere garantita "tramite l'assegnazione temporanea di dipendenti dei Comuni o di altri enti pubblici interessati dalla riorganizzazione dei servizi disciplinata dalla presente legge", mentre, a regime, l'organico dell'ATS dovrà essere costituito "dal personale dei Comuni o di altri enti pubblici interessati dalla riorganizzazione dei servizi di cui alla presente legge, trasferito nei ruoli dell'ATS e da ulteriore personale" appositamente reclutato "con le procedure conformi alla natura giuridica prescelta per l'ambito interessato" (comma 5).

Ulteriori attori del sistema previsti dalla legge sono la Rete regionale per la gestione associata e l'inclusione sociale, definita come un "organismo di partecipazione e confronto regionale degli ATS", avente funzione consultiva e le Reti territoriali per la gestione associata e l'inclusione sociale (che sono la declinazione territoriale della prima) (artt. 14-15). Sul piano della programmazione dell'attività dell'ATS – tema su cui, peraltro, l'ANAC si è soffermata anche nelle linee guida n. 17/2022, in quanto ritenuta un momento essenziale nella gestione delle risorse per le conseguenti decisioni in tema di affidamento dei servizi sociali⁴² – i due strumenti di riferimento restano il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali ed il Piano di Zona: il primo deve essere approvato dal Consiglio regionale, mentre il secondo dal competente Comitato dei Sindaci di Ambito mediante la sottoscrizione di un apposito accordo di programma, che deve ottenere l'adesione dell'Azienda ULSS (artt. 12-13).

Una delle principali novità che emerge dall'esame della legge di cui trattasi – al di là della necessità che gli ATS si associno adottando una forma giuridica strutturata, previsione che, come si vedrà di seguito, è espressamente contenuta nel comma 3 dell'art. 8 – appare rappresentata dal venir meno della delega dai comuni alle ULSS, quale strumento principale di gestione delle rispettive prestazioni sociali a rilevanza sanitaria e dei servizi sociali, che diviene, in forza della legge, solo eventuale, ciò rappresentando, anche alla luce della sopra riferita evoluzione della disciplina, una profonda innovazione nel sistema regionale veneto (art. 6).

⁴¹ Il comma 4 dell'art. 11 prevede in particolare che il Comitato dei Sindaci: "a) definisce le modalità istituzionali e le forme organizzative gestionali più adatte all'organizzazione dell'ATS e della rete dei servizi; b) definisce le forme di collaborazione e coordinamento con gli altri soggetti istituzionali competenti per le politiche di cui all'articolo 1, comma 3; c) elabora e approva il Piano di Zona di cui all'articolo 13, in attuazione del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali e dei piani settoriali".

⁴² Si tratta delle Linee Guida n. 17, recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", approvate dal Consiglio dell'ANAC, con Delibera n. 382 del 27 luglio 2022 (il testo è consultabile sul sito istituzionale dell'[Autorità Nazionale Anticorruzione](#)), ove, al n. 5.2., si prevede che "le amministrazioni procedono a un'adeguata programmazione delle risorse e degli interventi sociali, al fine di addivenire, in via preventiva, alla corretta individuazione e quantificazione delle risorse disponibili, dei bisogni da soddisfare, degli interventi all'uopo necessari e delle modalità di realizzazione degli stessi, anche mediante il coinvolgimento degli Enti del terzo settore ai sensi dell'articolo 55 del CTS".

Infine, si deve rilevare come la legge abbia previsto un meccanismo articolato, dedicato alla sua completa attuazione: l'art. 18 ha infatti stabilito l'adozione da parte della Regione di una serie di disposizioni attuative, da introdurre entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, al fine di orientare i comuni a recepire la disciplina ed a costituire, entro due anni, la nuova forma associativa, mentre l'art. 19 ha previsto in capo ai comuni lo svolgimento di taluni adempimenti, tra cui la sottoscrizione di un protocollo di intesa con la Regione contenente le fasi di definizione delle modalità organizzative e delle tempistiche per la realizzazione dell'ATS.

Proprio sulla base delle sopra richiamate previsioni, la Giunta regionale, in seguito, ha adottato sei apposite delibere che completano la disciplina prevista dalla l.r. 9/2024⁴³ e sono dedicate a regolare diversi aspetti della legge, ossia: (a) le modalità di costituzione degli ATS; (b) l'istituzione e il funzionamento del Comitato dei Sindaci di Ambito; (c) le modalità per la formazione dell'elenco regionale dei soggetti idonei alla nomina a Direttore; (c) le modalità di predisposizione della convenzione per l'esercizio delle funzioni delegate alle Aziende ULSS; (d) le modalità di costituzione e funzionamento della Rete territoriale per la gestione associata e l'inclusione sociale ed infine (e) il già richiamato schema di protocollo di intesa tra i comuni e la Regione ai fini della individuazione delle fasi di definizione delle modalità di costituzione e di avvio degli ATS.

5. Il problema della forma giuridica degli ATS

Il fulcro della legge in commento, tuttavia, sembra rappresentato dalle modalità con le quali i comuni interessati sono chiamati a realizzare la gestione associata degli ATS.

Il tema, come già sopra accennato, viene disciplinato espressamente dal comma 3 dell'art. 8 della legge, il quale stabilisce che *“i Comuni individuano tra le forme associative con personalità giuridica di cui al decreto legislativo*

⁴³ Si tratta in particolare delle seguenti delibere:

- (a) DGR n. 1077 del 17 settembre 2024 *“Approvazione delle indicazioni per la costituzione e l'avvio degli Ambiti Territoriali Sociali. Art. 18, comma 1, lett. a) della L.R. n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 89 del 13 agosto 2024”* (BUR n. 125 del 20 settembre 2024);
- (b) DGR n. 1078 del 17 settembre 2024 *“Approvazione dello schema di regolamento per l'istituzione e il funzionamento del Comitato dei Sindaci di Ambito. Art. 11, comma 6 della Legge regionale n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 90 del 13 agosto 2024”* (BUR n. 125 del 20 settembre 2024);
- (c) DGR n. 1132 del 1° ottobre 2024 *“Approvazione delle modalità per la formazione dell'elenco regionale di idonei alla nomina a direttore di Ambito Territoriale Sociale (ATS). Art. 18, comma 1, lett. f) della Legge regionale n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 102 del 3/09/2024”* (BUR n. 135 del 11 ottobre 2024);
- (d) DGR n. 1159 del 15 ottobre 2024 *“Schema di convenzione per l'esercizio delle funzioni delegate alle Aziende ULSS. Deliberazione/CR n. 120 del 1° ottobre 2024”* (BUR n. 136 del 15 ottobre 2024);
- (e) DGR n. 1162 del 15 ottobre 2024 *“Modalità di costituzione e funzionamento della Rete territoriale per la gestione associata e l'inclusione sociale. Art. 15, comma 2 della Legge regionale n. 9/2024. Deliberazione/CR n. 112 del 17 settembre 2024”* (BUR n. 136 del 15 ottobre 2024);
- (f) DGR n. 1164 del 15 ottobre 2024 *“Schema di protocollo di intesa per l'individuazione delle fasi di definizione delle modalità organizzative e delle tempistiche per la realizzazione dell'esercizio associato di cui all'art. 18, comma 1, lett. c) della Legge regionale n. 9 del 4 aprile 2024 “Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e dei servizi sociali”* (BUR n. 136 del 15 ottobre 2024).

18 agosto 2000, n. 267, quella maggiormente adatta a perseguire l'efficacia e l'efficienza degli interventi e dei servizi sociali di propria competenza, scegliendo preferibilmente la forma dell'azienda speciale consortile pubblica, di cui agli articoli 31 (Consorzi) e 114 comma 1 (Aziende speciali) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

La previsione si potrebbe prestare ad una duplice lettura: da un lato, si potrebbe cioè ritenere possibile, sulla base di quanto previsto dall'art. 33, comma 2 del TUEL⁴⁴, che i comuni siano legittimati a selezionare qualsiasi forma giuridica pubblica o privata per l'esercizio associato delle funzioni e servizi in questione; dall'altro lato, si potrebbe invece ritenere che la forma giuridica da selezionare debba essere solo una di quelle espressamente contemplate dal TUEL. La differenza, anche solo in via ipotetica, non è irrilevante, poiché, nel primo caso, i comuni potrebbero optare anche per la costituzione di un ente di natura privata, che non rientri quindi tra quelli previsti dal TUEL (quali possono essere, ad esempio, la fondazione o l'associazione, disciplinati agli artt. 14 e ss. del codice civile), mentre, nel secondo caso, la scelta sarebbe decisamente più ridotta.

Va detto che la norma suddetta, perlomeno a prima lettura, non sembrerebbe consentire di escludere in modo netto nessuna delle due soluzioni, benché la successiva previsione relativa alla disciplina applicabile al personale, contenuta al comma 5 del medesimo art. 8 della legge, induca in realtà a propendere per la seconda soluzione (e quindi per una lettura più restrittiva della disciplina di cui trattasi)⁴⁵.

Ciò che, invece, risulta chiara fin da subito è la volontà del legislatore regionale di vietare la costituzione di enti compartecipati da soggetti pubblici e privati: sembra, infatti, deporre in tal senso la previsione contenuta al comma 4 del medesimo art. 8 della legge, ove stabilisce che “*al fine di garantire la permanenza dell'esercizio della funzione socio-assistenziale in ambito pubblico, è in ogni caso esclusa l'applicabilità dell'articolo 115 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*”⁴⁶.

L'esame sistematico della l.r. 9/2024 e della sua disciplina attuativa, oltretutto, restringe ulteriormente la scelta degli strumenti giuridici del TUEL, a disposizione dei comuni, ai fini della costituzione degli ATS.

⁴⁴ Il quale prevede che “*al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa*”.

⁴⁵ Infatti, tale comma prevede che “*il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, di seguito CCNL, applicabile al personale degli ATS è preferibilmente il CCNL delle Funzioni Locali, in ragione della natura pubblica di azienda speciale strumentale dell'ente locale, ai sensi degli articoli 31 e 114, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*”, dando così, perlomeno apparentemente, per assodato che l'azienda speciale consortile costituisca l'unico mezzo percorribile.

⁴⁶ L'art. 115 TUEL prevede infatti al primo comma che “*i comuni, le province e gli altri enti locali possono, per atto unilaterale, trasformare le aziende speciali in società di capitali, di cui possono restare azionisti unici per un periodo comunque non superiore a due anni dalla trasformazione. Il capitale iniziale di tali società è determinato dalla deliberazione di trasformazione in misura non inferiore al fondo di dotazione delle aziende speciali risultante dall'ultimo bilancio di esercizio approvato e comunque in misura non inferiore all'importo minimo richiesto per la costituzione delle società medesime. L'eventuale residuo del patrimonio netto conferito è imputato a riserve e fondi, mantenendo ove possibile le denominazioni e le destinazioni previste nel bilancio delle aziende originarie. Le società conservano tutti i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione e subentrano pertanto in tutti i rapporti attivi e passivi delle aziende originarie*”.

In primo luogo, sembra infatti essere di per sé preclusa la possibilità di ricorrere all'istituto giuridico della "istituzione", previsto dall'art. 114 TUEL, in quanto privo della personalità giuridica⁴⁷, che è invece richiesta dall'art. 8 della legge regionale; anche gli accordi di programma non paiono uno strumento al quale i comuni possono ricorrere, poiché, come già evidenziato dalla dottrina, tali accordi "*non si configurano come soluzione stabile per l'esercizio associato di funzioni e servizi*" (ma sono previsti per l'attuazione di opere, interventi e programmi di intervento che necessitano di un coordinamento tra vari soggetti) e non sono neppure riservati ai soli comuni, potendo vedere il coinvolgimento anche di altri enti pubblici⁴⁸.

Qualche dubbio viene inoltre posto nel caso di ricorso alla forma della unione dei comuni, poiché, se è indubbio che tale forma giuridica sia idonea a garantire una organizzazione dotata di maggiore stabilità rispetto alle altre forme previste dal TUEL, è altrettanto vero che essa presuppone anche una maggiore integrazione tra i comuni aderenti che trascende l'obiettivo della gestione associata dei servizi ed interventi che sono previsti dalla l.r. 9/2024 all'interno degli ATS.

Quanto poi al possibile ricorso alla figura del consorzio, previsto all'art. 31 TUEL, la questione risulta più complicata: è noto che il legislatore nazionale ha da tempo previsto – all'art. 2, comma 186, lett. e), della l. 23 dicembre 2009, n. 191 ("legge finanziaria 2010")⁴⁹ – la soppressione dei consorzi per l'esercizio di funzioni degli enti locali, benché ciò non sia stato formalmente recepito dal D.Lgs. 267/2000, che li contempla tuttora⁵⁰; inoltre la stessa norma prevista nella legge finanziaria 2010 ha subito in seguito, nel 2016⁵¹ e nel 2017⁵², una deroga esplicita proprio con specifico riferimento ai consorzi costituiti dai comuni

⁴⁷ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali* (a cura di C. TUBERTINI), VIII ed., Il Mulino, Bologna, 2020, p. 222.

⁴⁸ E. CARLONI - F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, CEDAM, Padova, 2020, p. 154, nonché L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., 219.

⁴⁹ Il quale aveva previsto la "*soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 1953, n. 959. Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto*".

⁵⁰ All'art. 2, comma 2 si prevede che "*le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali*". Le criticità di una interpretazione così riduttiva della figura del consorzio erano state già messe in evidenza, in vigenza della precedente normativa di cui alla l. 142/1990, da F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, CEDAM, Padova, 1993, p. 254 e ss. Infatti, secondo un indirizzo interpretativo della giustizia contabile, in base all'art. 31 TUEL, sarebbe comunque tuttora "*possibile distinguere due tipologie di consorzi: i Consorzi – azienda, finalizzati alla gestione dei servizi pubblici ed operanti con autonomia imprenditoriale, [ed] i consorzi-funzioni, destinati all'esercizio di attività amministrative. Per i Consorzi [della] prima tipologia, il carattere strumentale all'esercizio dei servizi a favore di più enti locali è messo in rilievo anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il Consorzio tra enti locali è definibile come azienda speciale di ognuno degli enti associati*" (v. Sez. Reg. Contr. Abruzzo, delib. n. 279/2015)" (così, cfr. Deliberazione della Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo per il Veneto del 14 giugno 2017, n. 386/2017/PAR., consultabile sul sito della rivista [Moltocomuni](#)).

⁵¹ L'art. 1, comma 456 della l. 11 dicembre 2016, n. 232 ha infatti previsto che "*in deroga a quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, i consorzi di cui all'articolo 31 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono essere costituiti tra gli enti locali al fine della gestione associata dei servizi sociali assicurando comunque risparmi di spesa*".

⁵² L'art. 1, comma 4, lett. g) della l. 15 marzo 2017, n. 33, nella prospettiva di adottare "*uno o più decreti legislativi recanti ... il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli*

per la gestione associata dei servizi sociali, senza però nulla specificare in relazione alla possibilità di costituire consorzi per il solo esercizio delle funzioni sociali⁵³. A ciò si deve altresì aggiungere che lo stesso art. 31 prevede, da un lato, che i consorzi debbano essere organizzati secondo il modello dell'azienda speciale dell'ente locale, forma disciplinata dall'art. 114 del TUEL, al quale viene fatto espresso rinvio (comma 1) e, dall'altro lato, che “*ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113-bis (ossia, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, ndr), si applicano le norme previste per le aziende speciali*” (comma 8).

Sulla base del quadro normativo vigente, che discende dalle disposizioni sopra citate, la costituzione di un ente consortile da parte di più comuni sembrerebbe, in via generale, poter assumere quindi solo la forma della azienda speciale consortile.

Nel caso in cui si propendesse per l'interpretazione restrittiva dell'art. 8, comma 3 della legge suddetta (quella cioè che consentirebbe ai comuni solo il ricorso alle forme giuridiche previste espressamente dal D.Lgs 267/2000) il rischio allora potrebbe consistere nel fatto che ai comuni che partecipano a ciascun singolo ATS sia offerta la possibilità di optare per due sole forme giuridiche alternative, ossia, per l'appunto, l'azienda speciale consortile (infatti il TUEL non disciplina una tipologia di azienda speciale diversa laddove la stessa sia partecipata da più enti locali)⁵⁴, da un lato, e la convenzione prevista dall'art. 30 TUEL, dall'altro lato.

essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328”, ha previsto il “riordino della disciplina delle forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali, prevedendo, in ogni caso, che i consorzi di cui all'articolo 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possano essere costituiti, assicurando comunque risparmi di spesa, al fine della gestione associata dei servizi sociali, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191”.

⁵³ Sul punto si veda anche Corte dei conti, Sez. regionale di controllo per la Regione Piemonte, 16/11/2016 n. 134 (consultabile sul sito della rivista [Diritto dei servizi pubblici locali](#)), che ha affermato che “*per i consorzi socio - assistenziali classificabili nella categoria dei consorzi di servizi non opera l'obbligo di soppressione né di applicare le misure disposte dall'art. 2, c. 28, della L. n. 244/2007, ai sensi dell'art. 1, c. 130 bis, della L. n. 56/2014, mentre a carico dei consorzi socio - assistenziali qualificabili quali consorzi di funzione opera l'obbligo di soppressione, ai sensi dell'art. 1, c.186, della L. n. 191/2009. Compete quindi al comune, nell'esercizio della propria sfera di autonomia, la specifica valutazione circa la riconducibilità del consorzio in esame tra i consorzi socio assistenziali, e se sia un consorzio di funzioni, per i quali è prevista la soppressione, ovvero tra i consorzi socio assistenziali di servizi, per i quali non è previsto l'obbligo di soppressione, in applicazione della predetta normativa, salva la verifica di assenza di duplicazione di strutture per la gestione delle medesime attività*”.

⁵⁴ In questi termini sembra esprimersi anche G. CARRARO, *Art. 31*, in *L'Ordinamento degli Enti locali* (a cura di M. BERTOLISSI), Il Mulino, Bologna, 2002, p. 185, ove precisa, per l'appunto, che a differenza dell'ente collettivo consortile, l'azienda speciale è “*ente strumentale di un unico ente locale*”. Al riguardo si deve peraltro tenere conto della recente giurisprudenza elaborata sul tema della responsabilità degli enti consorziati per le obbligazioni assunte dai consorzi – sia con riguardo al caso in cui questi ultimi siano ancora in vita, sia laddove siano stati posti in liquidazione od estinti – che sembra elidere, per l'appunto, qualsiasi differenza tra il modello del consorzio amministrativo e quello dell'azienda speciale: cfr., V. DOMENICHELLI, *Questioni vecchie e nuove sulla responsabilità dei consorzi amministrativi e degli enti locali consorziati*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2/2024, p. 365, ss. Va, tuttavia, dato atto che la già sopra citata Deliberazione della Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo per il Veneto, n. 386/2017/PAR. ha sostenuto che “*sotto il profilo della natura giuridica, la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che “il richiamo, per i Consorzi, alle norme disciplinari previste per le Aziende speciali non muta la struttura e forma giuridica del soggetto, che rimane un ente a partecipazione plurisoggettiva, una forma di associazione fra più enti locali (ed eventualmente altri soggetti pubblici), strumentale all'esercizio collettivo e congiunto di servizi a favore della popolazione di tutti i comuni consorziati. Di conseguenza troveranno applicazione le norme che valgono per le aziende speciali per quanto riguarda l'attività*

Senonché, va altresì evidenziato come a quest'ultima forma sia possibile ricorrere, stando sempre al medesimo art. 8, solo nel caso dei “*Comuni capoluogo*” ed in presenza di due presupposti, i quali appaiono tassativi, ossia: a) che la scelta sia supportata da un'adeguata analisi dei costi e benefici presentata alla Giunta regionale da parte dei comuni; b) che tale convenzione sia già stata stipulata ed abbia portato ad una organizzazione “*stabilmente costituita*” (formulazione, quest'ultima chiarita dalla già richiamata DGR 1077/2024, che ha specificato che con tale espressione ci si riferisce al caso in cui, a seguito della sottoscrizione della convenzione, siano stati costituiti uffici comuni agli enti aderenti)⁵⁵.

Tali considerazioni fanno propendere per ritenere che la legge in esame esprima una chiara volontà della Regione di “orientare” i comuni ad adottare la forma dell'azienda speciale consortile, evidentemente anche nella prospettiva di stimolare sul territorio l'adozione di forme giuridiche omogenee. Non è d'altra parte un caso che la stessa DGR 1077/2024 disciplini solo quest'ultima tra le forme opzionabili – oltre alla convenzione, seppur con i limiti già sopra evidenziati – il che confermerebbe che è proprio questo l'indirizzo del legislatore regionale.

Resta, tuttavia, il dubbio, in questo contesto, se una disciplina normativa così delineata possa ritenersi effettivamente rispettosa del principio di autonomia dei singoli comuni, dal momento che a questi ultimi, in realtà, non parrebbe a questo punto consentita una alternativa veramente percorribile rispetto all'azienda consortile.

Vi sono poi ulteriori profili di criticità che non si possono ignorare.

In primo luogo, va evidenziato che, nel corso dell'approvazione della legge, è stato segnalato come la scelta di stimolare il ricorso alla azienda speciale consortile potrebbe rischiare, in realtà, di equiparare situazioni territoriali disomogenee; sempre in tale occasione, ulteriori rilievi critici sono stati sollevati anche in merito alla decisione di limitare il ricorso allo strumento della convenzione⁵⁶.

di erogazione del servizio, mentre torneranno applicabili quelle dei consorzi ove si tratti di regolamentare la vita associativa fra i comuni consorziati (costituzione e deliberazioni assembleari, nomina amministratori, adozione decisioni, etc.), come palesato dall'inciso legislativo “in quanto compatibili” (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 114/2012, nonché Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ,del. n. 279/2015/PAR)”.

⁵⁵ La disposizione in questione prevede infatti che, oltre alla sopra richiamata soluzione indicata dalla legge, viene comunque “*fatta salva per i Comuni capoluogo la facoltà di continuare ad avvalersi della forma della convenzione di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora tale forma associativa sia stabilmente costituita e la scelta sia supportata da un'adeguata analisi dei costi e benefici presentata alla Giunta regionale da parte dei Comuni partecipanti*”. Parimenti analoga appare la posizione del Consiglio di Stato (sez. V, 9 maggio 2001, n. 2605, consultabile sul sito dejure.it), secondo cui “*un consorzio fra enti locali per la gestione in comune di servizi pubblici locali, in assenza di disposizioni normative diverse dalla mera definizione contenuta nell'art. 25 comma 1, l. 8 giugno 1990 n. 142 - che richiama le norme di cui al precedente art. 23 in materia di aziende speciali - , va inteso a guisa di azienda speciale degli enti che l'hanno istituita, ossia come ente strumentale per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici e fa parte del sistema amministrativo di ciascuno degli enti associati, al quale non osta il conferimento della personalità giuridica, che vale a caratterizzarlo come un nuovo centro d'imputazione di situazioni e rapporti giuridici, distinto, quindi, dagli enti predetti ed idoneo a conferirgli quella necessaria autonomia decisionale per l'effettuazione di scelte di natura imprenditoriale per il raggiungimento del maggior grado d'efficienza, d'efficacia e di economicità del servizio pubblico*”.

⁵⁶ A tale riguardo è stato infatti rilevato nella relazione della consigliera regionale di minoranza, Chiara Luisetto, che la scelta di superare il modello della convenzione avrebbe potuto essere maggiormente ponderato, stimolando, anche solo



Non si può altresì non considerare il fatto che il già sopra evocato art. 6 della l.r. 18/2012, nel prevedere la possibilità per i comuni di avvalersi di apposite “*forme di esercizio associato*”, aveva consentito il ricorso alla forma del consorzio solo nel caso in cui la funzione e/o il servizio fosse stato già esercitato al momento di entrata in vigore della legge e purché il consorzio avesse esercitato un’unica funzione/servizio, presumibilmente nella prospettiva di un abbandono di tale forma giuridica.

Se questa era l’inclinazione del legislatore regionale che emergeva nel 2012, è invece chiaro che le indicazioni della l.r. 9/2024 paiono superare – se non rovesciare – la prospettiva precedente, forse nella consapevolezza delle difficoltà del territorio di recepire l’Unione quale modello di riferimento per la gestione associata delle funzioni e servizi comunali, come invece auspicato proprio nella l.r. 18/2012.

La scelta dell’azienda consortile per la gestione dei servizi ed interventi sociali sembra così riproporre lo schema, che, come visto, era stato tratteggiato nelle scelte politico-istituzionali assunte negli anni settanta del secolo scorso, le quali avevano individuato nella struttura del consorzio tra enti locali il modello di riferimento di gestione dei comprensori, analogamente a quanto previsto oggi per gli ATS.

Proprio nella prospettiva di fornire le indicazioni più dettagliate possibili ai fini della costituzione dell’azienda speciale consortile la già richiamata DGR 1077/2024 si sofferma in modo analitico proprio sulla *governance* che dovrebbe assumere tale ente, benché in definitiva la disciplina ivi contenuta sembri coincidere con quelle previste dall’art. 114 TUEL e dal DPR 4 ottobre 1986, n. 902 (anche se quest’ultimo non viene mai richiamato). La disciplina attuativa integra così le disposizioni più generali dedicate dalla l.r. 9/2024 agli organi degli ATS, che, limitandosi a disciplinare la figura del Direttore e del Comitato dei Sindaci, sollevavano qualche dubbio circa la possibilità di istituire un consiglio di amministrazione dell’azienda, come invece previsto dalla normativa nazionale di riferimento.

Quanto all’articolazione della struttura organizzativo-amministrativa dell’ATS, va infine evidenziato come la stessa DGR 1077 preveda espressamente la costituzione di una o più unità di staff a supporto del Direttore ed un Ufficio di piano, di supporto del Comitato dei Sindaci, in modo da garantire una continua interlocuzione tra l’organo assembleare dell’ente che verrà costituito e l’organo deputato alla sua gestione amministrativa.

6. Il problema delle risorse

Qualche considerazione in più deve essere altresì dedicata al tema delle risorse degli ATS.

sul piano amministrativo, una diversa ripartizione di oneri e competenze in capo agli enti capofila: cfr., sul punto, la Relazione di minoranza nel documento “*Dati informativi concernenti la legge regionale 4 aprile 2024, n. 9*”, reperibile sul sito istituzionale della [Regione del Veneto](#)). Va tuttavia evidenziato come dall’esame delle deliberazioni della Giunta regionale citate nel testo si evince che tale decisione risulta ispirata anche dalla considerazione che tale strumento portava a problematiche operative non indifferenti, gravando sulla situazione degli uffici degli enti capofila che erano chiamati ad occuparsi della gestione delle risorse poi attribuite agli altri enti aderenti.

L'art. 16 della l.r. 9/2024 prevede che il loro finanziamento sia assicurato dalle seguenti risorse: a) quelle destinate dalla normativa nazionale e regionale agli ATS; b) quelle legate a progettualità destinate agli ATS; c) quelle comunali per attività conferite in gestione associata; d) quelle derivanti da donazioni o liberalità; e) ogni altra risorsa propria o conferita nel rispetto della normativa vigente.

Le fonti di finanziamento degli ATS appaiono quindi svariate e di diversa provenienza (pubblica e privata), essendo peraltro prevista in via residuale la possibilità di reperire risorse anche attraverso modalità che non sono esplicitate nella legge.

Con la recente DGR 1277 del 5 novembre 2024⁵⁷ la Regione ha inoltre previsto lo stanziamento di rilevanti fondi dedicati a supportare *“le attività propedeutiche all'avvio della gestione associata delle funzioni socio-assistenziali”* da parte degli ATS, confermando così la volontà di indurre i comuni a dare tempestiva attuazione alla disciplina in esame sfruttando la logica premiale prevista anche nello Statuto del 2012.

Nel caso in cui i comuni decidano di optare per la costituzione dell'azienda speciale consortile, quest'ultima deve essere dotata di autonomia statutaria, amministrativa e gestionale e – come previsto dall'art. 114 TUEL e come evidenziato anche nella DGR 1077/2024 – *“deve conforma(re) la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile”*.

Il primo dubbio, che tali previsioni sollevano, concerne l'ipotesi in cui l'azienda consortile non sia in grado di far fronte ai costi ad essa imputati e che non risultino sufficienti le risorse erogate in suo favore: in tal caso, si pone il problema di quale sia il perimetro di intervento dei comuni che hanno costituito l'ente e se, in particolare, essi possano (o debbano) sostenere i debiti da esso contratti e, in tale ipotesi, in quale misura.

Nel dirimere tali problemi il giudice contabile ha già avuto modo di sottolineare come *“in relazione agli organismi costituiti da parte delle pubbliche amministrazioni, il legislatore non consente né prevede una indiscriminata riconoscibilità dei disavanzi come debiti fuori bilancio, ma ne subordina la possibilità a una serie tassativa di presupposti”*, aggiungendo, in particolare, che *“con riferimento ai disavanzi di “consorzi, di aziende speciali e di istituzioni”, infatti, la copertura (al fine di rispettare il pareggio del bilancio) può avvenire solo “nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi”*⁵⁸. Da ciò discende quindi la necessità che gli atti costitutivi dell'ente siano

⁵⁷ Pubblicata sul BUR n. 146 dell'8 novembre 2024.

⁵⁸ Deliberazione della Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo per l'Abruzzo, del 26 gennaio 2017, n. 5/2017/PAR (consultabile sul sito segretarietilocali.it). Si veda anche sul punto Cass. civ., Sez. I, 14 marzo 2024, n. 6871 (consultabile sul sito [Il Sole 24 Ore](http://IlSole24Ore)), secondo cui le disposizioni normative succedutesi nel tempo *“escludono l'esistenza di un obbligo generale dell'ente locale di ripianare automaticamente le perdite gestionali registrate dal consorzio, ma non escludono né l'applicazione dell'art. 194, primo comma, lett. b), T.U. enti locali, secondo cui i comuni riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da copertura di disavanzi di consorzi, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio e il disavanzo derivi da fatti di gestione, né la possibilità che il Comune deliberi l'accollo dei debiti del consorzio nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali e nel rispetto degli ordinari canoni di razionalità economica”*. In termini analoghi sembra pronunciarsi anche A. BARDUSCO, *Azienda municipalizzata*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1991, p. 129 e ss.

predisposti con particolare attenzione, al fine di evitare che, da un lato, i comuni siano chiamati a supportare senza limiti i debiti dell'ente e, dall'altro lato e per contro, che essi siano impossibilitati ad intervenire per salvaguardare la sopravvivenza della azienda consortile, dovendo in tal caso optare per una diversa forma giuridica al fine della permanenza della gestione in forma associata degli interventi e dei servizi in questione.

Il problema dell'individuazione dell'origine dei finanziamenti e delle risorse di una azienda speciale – così quello delle modalità di gestione delle attività che, mercé tali risorse, vengono svolte – può incidere anche sulla stessa individuazione della natura giuridica dell'ente in considerazione e, di conseguenza, sulla sua riconduzione alla nozione di pubblica amministrazione di cui al D.lgs. 165/2001.

È infatti noto che la qualificazione giuridica delle aziende speciali risulta a tutt'oggi controversa, potendosi nel tempo registrare sul punto tre distinti orientamenti giurisprudenziali, benché formati anche nel tentativo di risolvere questioni di natura diversa: un primo orientamento, che le qualifica direttamente come “enti pubblici economici”⁵⁹, un secondo che le ascrive alla categoria degli “enti pubblici non economici”⁶⁰ ed un terzo, più articolato, che le riconduce alla categoria dell’“ente pubblico economico” o “non economico”, a seconda soprattutto delle modalità con cui vengono gestite le relative attività e della provenienza dei finanziamenti sulla base dei quali le attività medesime vengono svolte.

In quest'ultima prospettiva è stato in particolare affermato che *“in linea di principio un ente pubblico è di natura economica se produce, per legge e per statuto (e quindi in modo non fattuale e non contingente) beni o servizi con criteri di economicità, ossia con equivalenza, almeno tendenziale, tra costi e ricavi, analogamente ad un comune imprenditore. Se tuttavia, l'ente può normativamente perseguire molte finalità con finanziamenti dello Stato e di altri enti pubblici e, cioè, diversi dai corrispettivi ottenuti, indipendentemente dalla utilizzazione concreta, la gestione, comunque, non è economica”*⁶¹;

⁵⁹ Si veda in ordine a tale orientamento: Tar Liguria, Sez. II, 15 marzo 1999, n. 126, nonché Tar Napoli, Sez. I, 11 marzo 2019, n. 1379, ripresa recentemente da Tar Salerno, Sez. I, 21 giugno 2024, n. 1350 (tutte consultabili sul sito dejure.it), quest'ultima con specifico riferimento alla Azienda Speciale Consortile A04 per la Gestione dei Servizi Socio-Assistenziali, definita come “ente pubblico economico strumentale dell'ente territoriale, dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, ai sensi dell'articolo 114 del D. Lgs. 267/2000”; si vedano sul punto anche le più risalenti pronunce del Tar Latina, 22 marzo 2005, n. 329 e del Cons. St., Sez. V, 3 settembre 2001, n. 4586 (consultabili sul sito dejure.it).

⁶⁰ Cass. civ., 16 maggio 2005, n. 15105; Cass. Sez. Un., 20 giugno 2006, n. 14101; Cass. Sez. Un., 19 dicembre 2014, n. 26939 (consultabili sul sito dejure.it).

⁶¹ Cons. St., 10 aprile 2015, n. 1842 (consultabile sul sito giustizia-amministrativa.it); si veda al riguardo I. CAVALLINI - M. ORSETTI, *L'Azienda Speciale: un modello attuale per la gestione dei servizi pubblici*, in *Azienditalia*, 10/2019, p. 1402 e ss.; analogamente il TAR Milano, Sez. III, 15 ottobre 2015, n. 2183 (consultabile sul sito giustizia-amministrativa.it), secondo cui *“l'Azienda Speciale servizi alla persona dei Comuni di Arconate ed altri svolge funzioni amministrative proprie dei Comuni associati (attività delegata dai Comuni ed attività di pianificazione dei servizi), attività caratterizzata dall'esercizio di poteri amministrativi, in quanto naturalmente connotata da discrezionalità amministrativa e possibilità di incidere unilateralmente ed autoritativamente su posizioni soggettive di cittadini. Non risulta agire come privato imprenditore su un piano paritetico con altri soggetti, se non limitatamente all'attività — eventuale e comunque espressamente prevista, per statuto, come non prevalente — diversa da quella delegata dai Comuni associati, espressamente (e significativamente) qualificata dallo statuto come « istituzionale ». Trae la parte prevalente delle proprie risorse finanziarie dai corrispettivi erogati dai Comuni associati per l'espletamento delle funzioni da questi delegate. Ne consegue che l'azienda non è un ente pubblico economico, dovendo invece essere inquadrata tra gli enti pubblici non economici di livello locale di cui all'art. 1 comma 2, d.lg. n. 165 del 2001, con conseguente sua integrale sottoposizione, in materia di selezione del personale da assumere, alle normative pubblicistiche in materia di concorsi,*

non risulta invece rilevante l'oggetto dell'attività svolta, poiché l'indagine rivolta a stabilire se un ente pubblico sia o meno qualificabile come "economico" deve essere piuttosto compiuta tenendo presente concretamente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività, con specifico riferimento agli scopi dell'ente medesimo⁶².

Sorge da ciò la necessità che venga realizzata, a tal fine, una "verifica caso per caso", poiché *"in effetti, qualsiasi attività, anche quella istituzionalmente esercitata da enti pubblici e comunemente considerata priva di rilevanza economica – attività e servizi, per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d'impresa, le cui spese per lo più fanno carico alla finanza pubblica e la cui disciplina è normalmente diversa da quella dei servizi a rilevanza economica –, può essere svolta in forma d'impresa, purché vi sia un soggetto (in questi casi, un'istituzione pubblica) disposto a ricorrere agli operatori di mercato, ossia alle imprese, per procurarsi le relative prestazioni. Si tratta di distinzione incerta e di differenze di regime non ontologicamente necessarie, come dimostrato dall'esistenza, per un verso, di servizi corrispondenti alla prima definizione, erogati da pubbliche amministrazioni in forma non remunerativa (si pensi all'istruzione o alla sanità), e, per altro verso, di servizi analoghi a quelli del secondo gruppo, erogati da imprese (si pensi agli istituti di patronato o ai centri di assistenza fiscale). La scelta delle modalità di erogazione e del regime giuridico, al quale le varie attività sono sottoposte, dipende, in definitiva, più da valutazioni politiche che dai caratteri intrinseci dei servizi"*⁶³.

In questo quadro va peraltro evidenziato come le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, dopo aver dato atto dell'esistenza dei diversi orientamenti giurisprudenziali formati, abbiano avuto modo di precisare la tendenziale irrilevanza dell'individuazione della natura degli enti in considerazione, perlomeno con specifico riguardo alla disciplina applicabile alla relativa attività negoziale ordinaria⁶⁴.

che trovano la loro fonte a livello primario nell'art. 97 comma 4, Cost., e radicamento della giurisdizione del giudice amministrativo". Sul punto v. anche Trib., Milano, 17 maggio 2012 (consultabile sul sito dejure.it), per cui "il discrimine tra ente pubblico non economico, ente pubblico economico e azienda speciale è dato non dall'oggetto dell'attività, ma dalla struttura giuridica e dal modo in cui l'ente esercita la propria attività, dovendosi qualificare come enti pubblici economici quegli enti che svolgono, per la realizzazione dei loro fini istituzionali, un'attività di conservazione, di scambio, di produzione di beni o di servizi secondo criteri di economicità; conseguentemente l'Agenzia per la formazione, l'orientamento e il lavoro Nord Ovest Milano, essendo costituita come azienda speciale consortile dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia gestionale e imprenditoriale, che instaura con i dipendenti rapporti di diritto privato, non può ritenersi pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 1 comma 2 d.lg. 30 marzo 2001 n. 165, onde nei suoi confronti trova piena applicazione la disciplina in tema di contratti a progetto di cui al d.lg. 10 settembre 2003 n. 276, ivi compresa la sanzione della conversione in rapporti di lavoro subordinato".

⁶² Cass., civ., Sez. un., 11 luglio 2006, n. 15661 (consultabile sul sito dejure.it); così anche Cons. St., 14 febbraio 2012, n. 712 (consultabile sul sito giustizia-amministrativa.it). Più di recente si veda Cass., sez. lav., 21 ottobre 2024, n. 27240 (consultabile sul sito dejure.it), che ribadisce l'esistenza della *"consolidata giurisprudenza di legittimità secondo cui l'indagine rivolta a stabilire se un ente pubblico sia o meno economico deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo, non rilevando, a tal fine, l'oggetto dell'attività stessa, ma, piuttosto, la fonte delle entrate utilizzate per il sostentamento di siffatto ente (Cass., n. 23884 del 2022), con la conseguenza che ove le disposizioni normative e statutarie depongano nel senso della natura di ente pubblico economico di un ente, questa può essere esclusa solo in seguito ad una valutazione concernente gli scopi dello stesso e la provenienza delle sue entrate (fra tantissime, Cass., n. 34561 del 2023)".*

⁶³ Cfr. Cons. St., Sez. V, 27 agosto 2009, n. 5097, nonché Sez. VI, 18 dicembre 2012, n. 6488 (entrambe consultabili sul sito giustizia-amministrativa.it).

⁶⁴ Cass., civ., Sez. un., 9 agosto 2018, n. 20684 (consultabile sul sito dejure.it), per cui *"a prescindere dalla qualificabilità o meno dell'azienda speciale come ente pubblico economico ad ogni altro o complessivo effetto (...), almeno nel momento dell'individuazione della*

La riconduzione dell'azienda speciale consortile ad una delle categorie generali sopra considerate potrebbe, tuttavia, avere particolari conseguenze sulla disciplina del personale.

Come già sopra accennato, infatti, la l.r. 9/2024 prevede che il personale temporaneamente assegnato all'ATS *“conserva il trattamento giuridico ed economico, fondamentale ed accessorio, dell'Ente di appartenenza ed è soggetto alla gestione organizzativa e funzionale dell'ATS”* (art. 10, comma 7), aggiungendo che, a regime, il personale è invece soggetto *“preferibilmente”* al *“CCNL delle Funzioni Locali, in ragione della natura pubblica di azienda speciale strumentale dell'ente locale”* (art. 8, comma 5). Tale formulazione sembra quindi lasciare aperta la possibilità che al personale trovi applicazione un trattamento del personale differente da quello ivi indicato: impressione che trova conferma, da un lato, nella già richiamata disposizione del comma 5 dell'art. 10 della legge, ove stabilisce che le procedure di reclutamento debbono essere *“conformi alla natura giuridica dell'ATS”* e, dall'altro lato, nella disciplina contenuta sul punto nella DGR 1077/2024, per cui *“il personale assunto è soggetto alla disciplina giuridica e contrattuale prevista per i dipendenti degli enti locali con alcune specificità legate all'autonomia gestionale dell'azienda speciale e ad altre forme di reclutamento/passaggio di personale tra enti”*.

Diventa quindi di particolare importanza chiarire la natura giuridica dell'ente che sarà costituito al fine di individuare la corrispondente disciplina giuslavoristica ad esso applicabile⁶⁵ e ciò anche in ragione delle considerazioni svolte dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, per cui *“il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 1 esclude dall'ambito delle amministrazioni pubbliche gli enti pubblici economici sicché quanto agli enti consortili, la cui struttura è in linea generale suscettibile di atteggiarsi diversamente a seconda dell'attività espletata con riferimento agli scopi statutari dell'ente, occorre accertarne di volta in volta la natura”* e ciò in quanto *“la L. n. 142 del 1990, art. 25 come modificato dal D.L. n. 361 del 1995, art. 5 e, poi, sostanzialmente trasfuso nel D.Lgs. n. 267 del 2000, artt. 2 e 31 esclude dall'applicazione delle norme che disciplinano il funzionamento degli enti locali (e quindi dall'ambito delle amministrazioni pubbliche) i consorzi “che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale” e quelli “creati per la gestione dei servizi sociali, se previsto nello statuto”⁶⁶*.

disciplina applicabile alla sua attività negoziale ordinaria, in cui si risolve anzi la stessa sua funzione e ragion d'essere per la natura imprenditoriale dei beni e servizi la cui produzione le è affidata, il suo inserimento funzionale nella stessa organizzazione della pubblica amministrazione degrada a mero unilaterale presupposto delle determinazioni alla contrattazione e non può allora imporre – salva ovviamente un'eventuale disciplina speciale per determinate categorie di contratti, come nel caso del codice dei contratti pubblici, non applicabile però ratione temporis alla fattispecie – le forme garantistiche a tutela della pubblica amministrazione nel momento in cui persegue direttamente i fini suoi istituzionali ed in ambito lato sensu autoritativo”. Inoltre la sentenza ha evidenziato che *“le più impegnative forme imposte ai contratti con la Pubblica Amministrazione sarebbero in sostanza, da un lato, incompatibili con la rapidità e l'elasticità imposte dalla natura dell'attività espletata dalle aziende (Cass. Sez. U. 06/06/1997, n. 5085, cit.) e, dall'altro, integranti un ingiustificato privilegio a favore di soggetti che gestiscono appunto per definizione un'attività imprenditoriale, sia pure pubblicisticamente orientata, senza considerare le esigenze di tutela delle controparti, che legittimamente si attendono – in difetto di norme chiare in senso contrario – di potere contrattare liberamente con l'imprenditore che si trovano davanti ed in applicazione dei principi generali sulla tendenziale o normale libertà delle forme negoziali”*.

⁶⁵ Per una ricostruzione sistematica recente su tali questioni si veda, in particolare, F. SPENA, *I rapporti di lavoro di diritto privato alle dipendenze di enti pubblici*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2024, pp. 1-13.

⁶⁶ Cass. civ., Sez. lav., 16 novembre 2021, n. 34559 (consultabile sul sito dejure.it); si vedano, peraltro, le considerazioni svolte sul punto da Cass. civ. sez. lav., 4 dicembre 2024, n. 31061 (consultabile sul sito dejure.it).

Proprio il complesso contesto generale sopra descritto – ed i timori che un’errata qualificazione dell’ente deputato alla gestione dell’ATS avrebbe sul trattamento dei suoi dipendenti – potrebbe aver indotto il legislatore regionale a prevedere all’art. 10, comma 8 della l.r. 9/2024 la clausola generale che stabilisce che *“ai dipendenti trasferiti, in caso di sopraggiunte eccedenze di personale o soppressione dell’ATS, è riconosciuto il diritto alla ricostituzione del rapporto di lavoro prioritariamente presso l’amministrazione di provenienza o, in subordine, presso altra amministrazione pubblica”*, così da fornire ai dipendenti dei comuni che dovessero transitare nell’ATS una forma di garanzia ulteriore, nel caso in cui gli enti costituiti dovessero riscontrare difficoltà operative particolarmente gravi.

7. Considerazioni conclusive

La l.r. 9/2024 – nell’introdurre nel territorio della Regione del Veneto una disciplina organica degli ATS – fa dunque proprie le aspirazioni ed i principi che sono stati tracciati fin dallo Statuto regionale del 1971 e che sono stati definiti in modo ancor più articolato nel successivo Statuto del 2012, ove è stato attribuito un ruolo centrale alla funzione promozionale della “intercomunalità” e della gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi dei comuni da parte della legislazione regionale.

L’impulso dato dal legislatore regionale alla gestione associata delle funzioni e dei servizi in questione riflette quindi un’esigenza più generale, che, come ribadito anche nel recente *“Piano di Riordino Territoriale 2030”* (P.R.T.)⁶⁷, consiste nella *“razionalizzazione dei livelli di governance in un’ottica di semplificazione, con l’individuazione della dimensione territoriale adeguata all’esercizio delle funzioni comunali e la conseguente costituzione di forme associative strutturate e stabili”*⁶⁸.

La traiettoria normativa seguita da tale legge appare inoltre in linea con la più recente disciplina nazionale e regionale che ha confermato gli ATS come riferimento essenziale nella gestione dei servizi ed interventi sociali, sanitari e sociosanitari; nel contempo, tuttavia, essa appare discostarsi dalla prospettiva che era stata assunta dal legislatore regionale con la l.r. 18/2012, che vedeva nelle Unioni dei comuni lo strumento principale della gestione associata – forse nella consapevolezza delle sensibili difficoltà dei comuni del territorio ad adottare una tale forma giuridica – promuovendo quale forma privilegiata l’azienda speciale consortile, ritenuta invece ormai superata proprio dalla richiamata legge del 2012⁶⁹.

Così facendo, la l.r. 9/2024 ha riproposto lo schema delineato ancora quasi cinquant’anni fa dallo stesso legislatore veneto con la l.r. 64/1975 e la l.r. 80/1975, ove si era prevista, pur senza successo per le ragioni sopra riferite, una articolazione del territorio in comprensori, gestiti da appositi consorzi di comuni. È

⁶⁷ Tale strumento è previsto dal comma 1 dell’art. 8 della l.r. 18/2012: l’ultimo P.R.T. è stato in particolare approvato con la DGR 16 gennaio 2024, n. 17, pubblicata sul BUR n. 149 del 19 novembre 2024.

⁶⁸ Cfr. P.T.R. 2030, p. 4.

⁶⁹ La quale, come già evidenziato in precedenza, riteneva superati tutti i consorzi, compresi i “consorzi di funzioni”.

quindi da auspicare che la traiettoria che è stata tracciata dalla Regione venga recepita positivamente dal territorio, non solo perché già sperimentata in passato, pur in parte e in un contesto storico diverso, ma anche perché meno impegnativa sul piano politico-istituzionale rispetto alla forma giuridica dell'Unione dei comuni.

In questo quadro, va tuttavia osservato che il fatto che l.r. 9/2024 adombri la possibilità che l'azienda speciale consortile si riveli come l'unica opzione effettivamente esercitabile dai comuni ai fini della gestione associata dei servizi di cui trattasi non sembra priva di criticità, poiché – pur inducendo i comuni ad adottare forme giuridiche di gestione omogenee e quindi presumibilmente in grado di interagire tra gli stessi in modo più agevole – potrebbe essere interpretata come un'ingiustificata compressione del principio di autonomia dei comuni medesimi, in controtendenza, oltretutto, con la scelta statutaria di promuovere la gestione associata delle funzioni dei comuni secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, completezza, efficienza ed economicità.

Non è inoltre indifferente, a tale riguardo, il fatto che l'art. 19 della l.r. 9/2024 abbia imposto agli ATS tempistiche particolarmente stringenti nella individuazione del modello giuridico prescelto, che impongono quindi ai comuni di formalizzare a breve la scelta.

Ulteriori criticità evincibili sul punto sono poi riconducibili alle problematiche che l'istituto dell'azienda speciale e di quello del consorzio, disciplinati agli artt. 31 e 114 TUEL appaiono incontrare sul piano più sistematico, anche in conseguenza della evoluzione normativa degli ultimi anni, che risulta tutt'altro che lineare (e sconta forse anche una non chiara perimetrazione della nozione di “servizio” e di “funzione”⁷⁰). Ciò non significa che la legge in esame non rappresenti una svolta epocale per il territorio: per un verso, l'obbligo per i comuni di dare vita ad enti strutturati per la gestione degli ATS rappresenta infatti certamente un'occasione – che prende, oltretutto, atto delle problematiche operative che erano emerse in occasione della attuazione di talune misure riconducibili alle politiche sociali regionali e nazionali (si pensi, ad es., alle misure per l'attuazione del piano regionale di contrasto alla povertà) – poiché consente di creare una gestione coordinata delle iniziative e degli interventi e dei servizi sociali, nonché di quelli socio-sanitari; per altro verso, il venir meno della centralità dello strumento della delega dai comuni alle ULSS quale strumento principale per la gestione delle rispettive prestazioni sociali a rilevanza sanitaria e dei servizi sociali supera la rigidità del sistema precedente, consentendo una maggiore autonomia nella gestione di tali servizi in capo ai comuni associati negli ATS.

⁷⁰ Termini, questi ultimi, che sovente sono usati dal legislatore come sinonimi, anche per la difficoltà, da tempo ravvisata dalla Corte costituzionale di “distinguere nettamente il momento organizzativo da quello funzionale” (così, Corte Cost. n. 449 del 1988, consultabile sul sito della [Corte Costituzionale](#)) con riferimento alla gestione del servizio di trasporto pubblico locale): sul punto, si veda, tra gli altri, M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei piccoli comuni. Profili costituzionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012.

Certamente apprezzabile è inoltre il fatto che la l.r. 9/2024 abbia previsto, come principio basilare, che il sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali debba svilupparsi attraverso processi pluri-partecipati, che coinvolgano istituzioni pubbliche, formazioni sociali, singoli cittadini, famiglie, nonché Enti del Terzo Settore.

Restano, tuttavia, delle criticità importanti: sul piano operativo, saranno, infatti, da valutare le tempistiche e le modalità di attuazione della legge, con specifico riguardo soprattutto alla scelta della forma giuridica, alla determinazione delle modalità di finanziamento che sono state ipotizzate nella legge in questione e alla gestione del passaggio dei dipendenti dai comuni agli ATS⁷¹; sul piano sistematico, invece, è indubbio che la legge in questione sconti un notevole ritardo rispetto ad altre normative regionali, che già da tempo hanno organizzato in modo strutturale la gestione degli interventi e dei servizi in questione⁷². Sarà dunque necessario valutare se la disciplina di cui alla l.r. 9/2024 sarà in grado di colmare tale *gap*.

Tra le criticità sistematiche vanno peraltro annoverati, da un lato, l'assenza di una riforma delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (I.P.A.B.), che, ad oggi, non sembra essere stata ancora concretamente avviata, nonostante i più recenti tentativi legislativi del 2015⁷³ e del 2020⁷⁴ e, dall'altro lato, il mancato recepimento integrale delle previsioni della l. 328/2000, che il legislatore veneto ha solo in parte fatto proprio in taluni provvedimenti legislativi (come nel caso del sistema di accreditamento ed autorizzazione delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali, di cui alla già citata l.r. 22/2002) o amministrativi.

Il tema della riforma delle I.P.A.B. rappresenta, del resto, un aspetto di particolare rilievo, se si considera che la l.r. 9/2024, nel riformare gli ATS, non contempla le Istituzioni tra gli operatori del sistema, se non indirettamente quali enti pubblici, pur essendo esse un attore imprescindibile del territorio: il che rende difficile comprendere quale sia il ruolo da attribuire loro e, soprattutto, quale sia la prospettiva che esse

⁷¹ Per una disamina in prospettiva del modello regionale veneto anche alla luce della nuova configurazione degli ATS, si vedano in particolare le riflessioni di T. VECCHIATO, *Livelli essenziali delle prestazioni garantiti dagli ATS*, in *Studi Zancan*, 2/2024, p. 51 e ss.; M. BEZZE – D. GERON, *Grandezze in gioco e scenari futuri*, in *Studi Zancan*, 2/2024, p. 57 e ss. e M. BEZZE – D. GERON - T. VECCHIATO, *Esperienze di gestione associata: casi di studio*, in *Studi Zancan*, 2/2024, p. 77 e ss.

⁷² Per una analisi delle principali normative regionali di riferimento e delle soluzioni ivi adottate, si rimanda a C. BUZZACCHI, *La sanità nella Regione Lombardia*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, p. 305 e ss., a C. BERTOLINO, *I servizi socio-assistenziali in Piemonte: programmazione partecipata e attuazione del principio di eguaglianza sostanziale versus disomogeneità territoriale e incertezza delle risorse*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, p. 365 e ss., nonché C. BERTOLINO, *I servizi socio-assistenziali in Valle d'Aosta: un modello «alpino» a garanzia dell'eguaglianza sostanziale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2023, 513 e ss.; con riferimento anche all'impatto della diffusione pandemica sui sistemi regionali, si rimanda invece a V. MOLASCHI, *Integrazione socio-sanitaria e COVID-19: alcuni spunti di riflessione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 6/8/2020. Per un esame comparato dei diversi modelli regionali di *governance* dei sistemi socio-sanitari, si veda M. MARZULLI - M. ZANTEDESCHI, *La governance dei servizi socio-sanitari in dodici regioni italiane*, in *Welfare regionale in Italia*, (a cura di G. BERTIN), Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2012, p. 167 e ss.

⁷³ PDL n. 25 presentato alla Presidenza del Consiglio il 26 giugno 2015 (consultabile sul sito del Consiglio regionale del Veneto).

⁷⁴ PDL n. 6 presentato alla Presidenza del Consiglio il 21 ottobre 2020 (consultabile sul sito del Consiglio regionale del Veneto).



potranno avere nel rapporto con i consorzi chiamati a gestire l'ATS di riferimento⁷⁵. Tale circostanza sembra evidenziare, a maggior ragione, quello che appare un fattore strutturale di criticità della legge, consistente nella non chiara ripartizione, tra i diversi soggetti coinvolti, delle funzioni di programmazione, regolazione e di coordinamento degli interventi e dei servizi in questione, da un lato, e della loro concreta erogazione, dall'altro lato.

In questo contesto, la l.r. 9/2024 si presenta quindi come una tappa di un percorso da completare: una disciplina, che – pur rappresentando indubbiamente un'opportunità di sviluppo nella gestione dei servizi sociali e socio-sanitari nel territorio – appare ad oggi, in parte, un ritorno al passato, in parte, una riforma incompiuta.

⁷⁵ Non sembra un caso, del resto, che lo stesso legislatore veneto – nel Piano Socio Sanitario 2019-2023, approvato con la l.r. 28 dicembre 2018 n. 48 – abbia evidenziato che “*assume valenza strategica la riforma del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (I.P.A.B.), mediante la loro trasformazione in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.P.S.P.), con le seguenti finalità, volte a garantire la modernizzazione, la riqualificazione, l'efficienza e la sostenibilità nel tempo dell'intero sistema delle nuove A.P.S.P.: ... prevedere la costituzione delle nuove A.P.S.P. mediante la fusione e/o l'aggregazione delle IPAB preesistenti su base distrettuale, anche mediante percorsi intermedi di adeguamento graduale al nuovo assetto organizzativo*”. Come noto, la Regione Veneto è, insieme alla Regione Sicilia, l'unica a non avere ancora attuato una riforma delle I.P.A.B.: per un approfondimento del tema si veda G. LEONARDI, *Ipab e comuni: storia ed evoluzione, anche in tempo di pandemia*, in *IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021: La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, cit., 327 e ss., nonché V. PADOVANI, *Il trasporto sanitario e il ruolo delle Ipab tra codice del terzo settore, partenariato pubblico-pubblico e gara. L'esperienza della Regione Veneto*, in www.federalismi.it, 26/2023; con riferimento alle vicissitudini della normativa regionale siciliana si rinvia invece al contributo di S. MILAZZO, *Il “caso” peculiare delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB) in Sicilia: ricostruzione storico giuridica, ruolo, funzioni, criticità, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, 34/2020.