

Liguria, Delib. G. R. 15 luglio 2011, n. 846, **Approvazione linee di indirizzo in materia di disciplina dei rapporti tra pubbliche amministrazioni locali e soggetti privati senza finalità di profitto.**

Richiamata la seguente normativa:

- Costituzione della Repubblica italiana: articolo 118;
- decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267: articolo 3;
- legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato);
- legge 8 novembre 1991, n. 381 (disciplina delle cooperative sociali);
- legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali);
- legge 7 dicembre 2000, n. 383 (disciplina delle associazioni di promozione sociale);
- legge regionale 28 maggio 1992, n. 15 (disciplina del volontariato) e successive modificazioni ed integrazioni;
- legge regionale 1° giugno 1993, n. 23 (norme di attuazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale) e successive modificazioni ed integrazioni;
- legge regionale 24 dicembre 2004, n. 30 (disciplina delle associazioni di promozione sociale) e successive modificazioni ed integrazioni;

Premesso che:

- il Presidente della Giunta regionale, ribadendo l'importanza della cooperazione e del Terzo Settore quale elemento di integrazione nell'offerta dei servizi al pubblico, quale co-attore nella programmazione regionale e quale partner delle Istituzioni nell'esercizio della funzione sociale in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 della Costituzione, ha inserito la valorizzazione di tali realtà tra gli obiettivi contenuti nel programma di governo della Giunta, presentato al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto della Regione Liguria;
- istanze rivolte al cambiamento, pervenute dal mondo del Terzo Settore, hanno contribuito a fare emergere l'inadeguatezza dell'applicazione della normativa sopra indicata rispetto alle finalità stesse di riferimento ed alle mutate esigenze del comparto;
- in occasione di un primo incontro con le rappresentanze del Terzo Settore ligure, avvenuto il 5 luglio 2010, l'Assessore regionale alle Politiche sociali, Terzo Settore, Cooperazione allo Sviluppo, Politiche giovanili, Pari Opportunità, sottolineato il ruolo spettante al Terzo Settore quale coprotagonista del cambiamento e non semplice destinatario di norme e direttive della Regione, ha ribadito la necessità di pervenire ad ogni decisione attraverso un percorso di confronto e condivisione sia con il mondo del Terzo Settore sia con gli Enti locali che con le rappresentanze sindacali;
- allo scopo di prendere diretta visione di tali esigenze ed adottare conseguenti iniziative promozionali e correttive, l'Assessore regionale alle Politiche sociali, Terzo Settore, Cooperazione allo Sviluppo, Politiche giovanili, Pari Opportunità ha successivamente incontrato, con un'articolata serie di riunioni, le varie componenti del Terzo Settore (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo sociale, unitamente rappresentate dal Forum del Terzo Settore);

- in tal senso, sono stati istituiti tavoli tecnici, divisi per tipologia (volontariato, cooperazione sociale e promozione sociale), ai quali, in virtù delle specifiche professionalità possedute dai rispettivi componenti e nelle more di un intervento di revisione normativa sull'intero comparto del Terzo Settore, è stato affidato l'incarico di elaborare una proposta operativa di linee di indirizzo da sottoporre, previo confronto con rappresentanze degli Enti locali, all'approvazione della Giunta regionale;

- l'attività dei tavoli ha consentito di approfondire molteplici aspetti riguardanti il mondo del Terzo Settore, sia sotto il profilo normativo, sia in ordine a specifici temi di natura tecnica e gestionale ed è sfociata nella predisposizione del documento di cui all'allegato A, parte integrante e necessaria della presente deliberazione: "linee di indirizzo in materia di disciplina dei rapporti tra pubbliche amministrazioni locali e soggetti privati senza finalità di profitto";

Atteso che, con il documento di cui al punto precedente, la Regione intende introdurre uno strumento in grado di promuovere, sotto il profilo sia sostanziale sia procedurale, nel rispetto e valorizzazione della vigente normativa, l'innovazione nei rapporti tra Pubbliche Amministrazioni locali ed i soggetti indicati all'articolo 1 comma 4 della legge 328/2000 e precisamente: organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;

Su proposta dell'Assessore alle Politiche Sociali, Terzo Settore, Cooperazione allo Sviluppo, Politiche Giovanili, Pari Opportunità

Delibera

Per le motivazioni indicate nelle premesse e qui integralmente richiamate:

1. di approvare le "linee di indirizzo in materia di disciplina dei rapporti tra pubbliche amministrazioni locali e soggetti privati senza finalità di profitto", di cui all'allegato A, parte integrante e necessaria della presente deliberazione;
2. di dare mandato al Dirigente del Servizio proponente di provvedere ad ogni atto conseguente all'approvazione della presente deliberazione;
3. di disporre l'integrale pubblicazione della presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria e sul sito web regionale.

Allegato A, Linee di indirizzo in materia di rapporti tra pubbliche amministrazioni locali e soggetti privati senza finalità di profitto

1. Premessa

Il presente atto di indirizzo regionale sui rapporti fra Pubbliche Amministrazioni locali e soggetti privati senza finalità di profitto nelle politiche sociali nasce dalla volontà dell'Assessorato regionale alle Politiche Sociali di intervenire, in attesa di una riforma organica della normativa regionale in tema di politiche e servizi sociali, indicando alle Amministrazioni locali modelli sostanziali e procedurali innovativi cui ispirarsi per quanto possibile – dato il quadro normativo vigente – nei rapporti con i soggetti senza finalità di profitto indicati all'articolo 1, quarto comma, della legge n. 328/2000, e cioè con gli organismi non lucrativi di utilità sociale, gli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, oltre che con le imprese sociali in genere, operanti nel settore nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

L'atto di indirizzo è il frutto di un cospicuo lavoro di consultazione e collaborazione con i soggetti del terzo settore ligure e con i rappresentanti degli Enti Locali, nel corso del quale i contenuti sono stati arricchiti e meglio mirati a rispondere alle effettive attuali esigenze.

2. Considerazioni generali

Dall'entrata in vigore delle leggi nazionali sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali, sulla cooperazione sociale, sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale (citando le più importanti fra le leggi nazionali che rilevano nelle politiche sociali: legge 328/2000, legge 266/2000 e legge 381/1991, legge 383/2000), della legge n. 155/2006 sull'impresa sociale, e delle leggi regionali liguri (con particolare riferimento alla L.R. n. 15/1992 sul volontariato, alla L.R. n. 30/2004 sulle associazioni di promozione sociale, alla L.R. n. 23/1993 sulla cooperazione sociale e alla L.R. n. 12/2006 sul sistema integrato dei servizi sociali e socio sanitari), noti eventi ed omissioni hanno contribuito a rendere problematico per la Regione e per gli Enti Locali il quadro generale di riferimento per l'evoluzione delle politiche sociali.

Non sono soltanto le gravi crescenti difficoltà economiche e finanziarie a rendere oggi più difficile la realizzazione delle importanti riforme che affondano le proprie radici nella stessa Carta costituzionale e nelle tappe dell'evoluzione del sistema delle autonomie e, con essa, dell'implementazione nel tessuto socio-istituzionale dei valori democratici di partecipazione; è soprattutto il crescente disorientamento culturale in cui valori ed obiettivi, sino a qualche anno fa pressoché universalmente considerati fondanti e possibili, oggi vengono confusi e messi in discussione, e con essi le fondamenta stesse (più che le forme) dello stato sociale.

Con il presente atto di indirizzo l'Amministrazione Regionale si propone di esprimere orientamenti che non si limitino ad indicare nuove ipotesi operative nei rapporti "gestionali" fra soggetti senza finalità di profitto e pubbliche amministrazioni, ma che contribuiscano a (ri)mettere a fuoco i principi fondamentali, desumibili dalla Carta costituzionale e dalle più importanti leggi nazionali e regionali; principi cui anche la concretezza dell'azione amministrativa deve ispirarsi per rispondere a canoni sostanziali, e non solo formali, di legittimità.

In particolare, Regione ed Enti locali non possono dimenticare che le possibili partnership con i soggetti del terzo settore devono svilupparsi in due direzioni fondamentali di cui quella "tradizionalmente" praticata (partnership strumentali alla gestione di servizi) non può dissociarsi da quella che mira al riconoscimento del ruolo di tali soggetti quali attori di cittadinanza attiva, ed anzi la presuppone. Se così non fosse, l'auspicata evoluzione dello "stato sociale" finirebbe con lo snaturarsi e col confinarlo in un ruolo residuale di mera risposta riparatoria "di ultima istanza" alle più gravi situazioni di disagio; finirebbe con l'abbracciare, in una logica neo ottocentesca che finirebbe col confondere le politiche sociali con le funzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza, o tutt'al più a ridurle ad un ruolo di tutela "di ultima istanza" di situazioni di marginalità estrema, anziché di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale affermato dall'articolo 3 della Costituzione.

L'attuale contesto di "emergenze" (reali o conclamate), anche economico-finanziarie, ben lungi dal giustificare l'arretramento e l'involuzione delle politiche sociali, costituisce invece una delle ragioni fondamentali per accelerarne lo sviluppo, nella logica di sussidiarietà orizzontale affermata dall'articolo 118 della Costituzione e dall'articolo 3 del T.U. approvato con D.Lgs. n. 267/2000 e specificamente per gli scopi afferenti alla promozione del bene pubblico e del godimento dei diritti civili e sociali di cui agli artt. 2, 3 della Costituzione, da cui discende il ruolo di compartecipazione non solo alla gestione di quanto in senso largo può essere inteso come sistema di welfare ma anche alla definizione dei paradigmi strutturali di tale sistema, nonché alla condivisione dei processi, strumenti e output in termini di bisogni delle comunità.

Sulla base della titolarità istituzionale della funzione sociale va posta primaria attenzione alle risorse dei Cittadini e delle Formazioni sociali ed al valore strategico del ruolo fondamentale delle Istituzioni nel consentire, promuovere e sostenere l'impegno dei cittadini e delle formazioni sociali nelle pubbliche funzioni e, in particolare per quanto ora interessa, nella funzione sociale. L'autorevole e doverosa espressione del potere pubblico da parte delle Istituzioni costituisce il presupposto ma, certo, non lo strumento principale per la ricostruzione ed il rafforzamento della coesione sociale; tale strumento è essenzialmente costituito dal

continuo impegno nella costruzione ed evoluzione delle reti di responsabilità solidale (istituzionali/comunitarie, non profit/for profit, imprenditoriali/non imprenditoriali, ecc.).

Se si vuole che tale coinvolgimento assuma caratteristiche coerenti con il quadro costituzionale e legislativo in genere, esso non può prescindere dal suo coesistente radicamento nel sistema dei diritti sociali indicati dalla Costituzione e, in particolare, nell'articolo 117 e nella stessa legge n. 328/2000 (livelli essenziali). L'Amministrazione Regionale è ben consapevole della grande difficoltà (propria e degli Enti Locali) di adottare in tal senso decisioni realisticamente attuabili – in specie nell'attuale congiuntura economico-sociale –, ma è altrettanto evidente la necessità di individuare nel legame indissolubile fra sussidiarietà e diritti sociali il filo conduttore per gli sviluppi delle relazioni fra istituzioni e terzo settore che sono l'oggetto diretto dell'atto di indirizzo.

È solo attraverso le “leve” costituite da legami stabili e istituzionalizzati tra istituzioni, cittadini e formazioni sociali (democrazia associativa) e dalla rivisitazione in chiave attuale di antiche forme di mutualismo (municipalismo comunitario) che le reti necessarie per l'evoluzione positiva (e non la marginalizzazione) dello stato sociale potranno svilupparsi.

La promozione ed il sostegno delle reti di responsabilità sociale attraverso la valorizzazione delle “ricchezze” locali costituite dai capitali umano, culturale e sociale, presuppone la condivisione delle modalità in cui la titolarità istituzionale della funzione sociale si esprimerà strategicamente nel medio – lungo periodo anche attraverso accordi intersettoriali (pianificazione); la definizione partecipata delle tipologie degli interventi fra loro interconnessi (programmazione); la definizione partecipata delle azioni e delle collaborazioni (coprogettazione); ma, tutto ciò non potrà evolversi dalla affermazione di principi e dalla mera apertura di spazi di comunicazione ad una reale condivisione dell'esercizio della funzione pubblica (nel governo dei processi, nella produzione di servizi, nella tutela e promozione degli interessi più vulnerabili) senza la definizione di un sistema di rappresentanza nel e del terzo settore, da validare con un percorso sostanzialmente pubblicistico all'interno di quel mondo.

Sarà in tal modo possibile giungere all'individuazione di luoghi ed ambiti di interazione sotto il triplice profilo della rappresentanza politica, di quella tecnica e di quella di tutela e temperamento sinergico (nel bene comune) degli interessi “parziali” dei soggetti senza finalità di profitto deputati, appunto, al perseguimento di tale valore.

L'atto di indirizzo che la Regione Liguria si appresta a predisporre ed adottare non può, ovviamente, avere la pretesa di realizzare tutto ciò; è però necessario che lo affermi con chiarezza e lo traduca – per quanto possibile – in concrete indicazioni immediatamente realizzabili, riservando i successivi sviluppi alla revisione legislativa in fieri e, ancor più, alla promozione ed al sostegno dell'individuazione e delle sperimentazione di originali percorsi attuativi da parte degli Enti Locali.

3. Esercizio associato della funzione e gestione associata dei servizi

Il tema dell'esercizio associato della funzione in ambiti territoriali adeguati non riguarda direttamente quello della gestione e dei rapporti gestionali fra le pubbliche amministrazioni e i soggetti del terzo settore. Ma, proprio perché la sussidiarietà orizzontale nei rapporti fra pubbliche amministrazioni e soggetti del terzo settore si colloca “a monte” della gestione dei servizi, esso non può essere trascurato. Le azioni di promozione della rete e della sussidiarietà orizzontale (evidenziate come coesistenti rispetto ai compiti istituzionali degli enti locali dalla L.R. n. 12/2006 ed enfatizzate quale elemento caratterizzante il nuovo sistema dei servizi dal PSSR vigente) sono tipiche espressioni della funzione sociale e, dunque, si collocano a monte della mera gestione dei servizi e degli interventi; del resto, anche gli affidamenti gestionali sono legati all'esercizio della funzione in quanto rappresentano una delle sue espressioni più rilevanti.

È quindi necessario prendere atto dell'importante processo evolutivo che – nello specifico della funzione sociale – affonda le proprie radici nelle riforme degli anni '70 (D.P.R. 616/1977) e nella legge 328/2000 (oltre che nella legislazione regionale), ma trova ora nel D.L. 78/2010 e nel disegno di legge delega sul Codice delle Autonomie le sue espressioni attuali. Ma nell'attesa dell'approvazione delle riforme che

disegneranno il nuovo assetto associativo dell'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti Locali (tra le quali, quella sociale) Regione ed Enti Locali devono comunque impegnarsi nel rafforzamento delle forme associative che attualmente costituiscono l'ossatura degli Ambiti sociali previsti dalla L.R. n. 12/2006. Si tratta in ogni caso di prendere atto degli stretti legami fra l'esercizio associato della funzione sociale, la gestione associata dei servizi ed i rapporti con il terzo settore.

Sotto tale profilo, e limitatamente alle finalità che si sono indicate, tutti i soggetti coinvolti nella programmazione sociale e socio sanitaria sono invitati a riflettere sul tema e ad elaborare proposte e considerazioni sulle scelte che la Regione è chiamata ad operare sia dal D.L. 78/2010 sia dalla futura legge delega sulla carta delle autonomie (al momento dell'elaborazione del presente documento: atto Senato n. 2259). In particolare, l'articolo 14, 28° e 29° comma del D.L. n. 78/2010 stabilisce che gli enti locali di dimensione inferiore ai 5000 abitanti non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali loro attribuite dalla legge e lo stesso articolo 14 al comma successivo stabilisce che le Regioni debbano individuare con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 del presente articolo esentando dall'obbligatorietà dell'esercizio in forma associata i comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000.

Poiché rebus sic stantibus le uniche forme associative sono costituite dalle convenzioni intercomunali e dalle unioni di comuni, ma è comunque ragionevole ritenere che le Regioni abbiano comunque il potere, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, di disciplinare la materia anche in deroga alle leggi dello Stato, è quanto mai opportuno che i soggetti coinvolti (ovviamente, gli Enti Locali in primis) prendano con tempestività in considerazione quanto dovrà essere comunque ed opportunamente fatto, tenendo presente che, nelle concrete esperienze, proprio l'inquadramento dello specifico tema dell'esercizio associato della funzione sociale in quello generale dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali (cui appartiene quella sociale) ha comportato il maggior numero di problemi nelle Regioni che, anticipando le recenti scelte nazionali, negli ultimi anni hanno inteso dettare specifiche regole con le proprie leggi. Infatti, se è impensabile che per la funzione sociale vengano stabilite forme associative del tutto contrastanti per dimensione territoriale, struttura istituzionale e caratteristiche organizzative son quelle generali che dovranno caratterizzare il modello regionale ligure di esercizio associato da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali, è anche innegabile che la funzione sociale reclama specificità consone alle sue peculiarità (forte legame con il territorio, peculiarità delle forme di partecipazione, integrazione con le politiche locali diverse da quelle sociali, integrazione socio sanitaria ecc. ecc.).

Non va infine dimenticato che in particolare nella dimensione sovracomunale relativa all'esercizio della funzione sociale gli Enti Locali possono collocarsi in posizione sinergica con i soggetti senza finalità di profitto, le organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro, le organizzazioni dell'imprenditoria sociale operanti nel sistema dei servizi e degli interventi sociali, al fine di promuovere la costituzione di reti locali deputate allo sviluppo dell'economia sociale, anche attraverso gli accordi di cui all'articolo 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e, in genere, ogni altro accordo pubblico/privato previsto dalla normativa vigente.

4. Servizi pubblici locali e servizi strumentali

Gli ultimi anni sono stati teatro di importanti cambiamenti (anche a livello definitivo) nel sistema dei servizi pubblici locali e in quello dei servizi strumentali di supporto alle attività istituzionali degli enti locali. L'attenzione degli Amministratori si è concentrata sulle c.d. public utilities, ma ha spesso trascurato un settore importantissimo: quello dei servizi sociali che, oltre tutto, costituisce espressione di una delle funzioni dell'ente locale più importanti, indicate quali "fondamentali" dalla legge delega sul federalismo fiscale, dal DDL "Calderoli", e dalla stessa manovra "Tremonti 2010" (pur nella assenza, ancora, dei Livelli Essenziali di Prestazioni concernenti i Diritti Sociali e Civili che lo stesso art. 117 comma m) affida all'esclusiva competenza dello Stato).

In molti casi, nella pratica amministrativa il tema sostanziale dei servizi sociali quali servizi pubblici locali viene largamente sottovalutato o addirittura dimenticato quando si tratta di riflettere sulla gestione dei servizi e sul loro affidamento; ciò, come se le questioni procedurali potessero essere affrontate “a prescindere” dalla consapevolezza delle opportunità e dei vincoli, e dalle decisioni generali sulle modalità gestionali e sui modelli di rapporto.

Molte delle opportunità che potrebbero costituire strumenti legittimi e trasparenti in grado di promuovere il ruolo della cooperazione sociale e dei soggetti non profit in genere vengono così perse e si finisce con l'appiattirsi sul modello dell'appalto cercando di “correggerlo” (con modesti risultati, anche sotto il profilo dell'immagine, e talvolta in modo velleitario) più sul fronte delle procedure che su quelli del modello di relazione pubblico/privato, ricercando talvolta in fonti “deboli”, datate e non sempre chiare (quale il D.P.C.M. del 2001) improbabili soluzioni al problema o addirittura emanando norme di legge regionale destinate a restare largamente disapplicate e comunque possibile oggetto di censura a livello giurisdizionale.

L'attuale quadro giuridico in cui si collocano i servizi pubblici locali, che aveva preso forma con le due manovre estive 2008 e 2009 (D.L. 112/2008 e D.L. 135/2009) e con il regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del primo, recentemente entrato in vigore è stato ancor più recentemente “travolto” con lo stesso articolo 23-bis dal referendum popolare del 12-13 giugno 2011.

Il nuovo quadro giuridico relativo alle possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali è, dunque caratterizzato, a seconda dei punti di vista, da un notevole grado di incertezza o da un ampio livello di autonomia decisionale per gli Enti Locali. Invero, però, se da un lato, le “drastiche” prescrizioni della normativa abrogata direttamente (art. 23-bis del D.L. n. 112/2008) e indirettamente (secondo l'opinione ora prevalente: art. 113 D.Lgs. n. 267/2000) non sono più vigenti e non limitano più ex se la libertà di scelta degli Enti Locali, dall'altro non si può dimenticare che tali norme, frutto di una stratificazione normativa lunga e complessa, altro non erano che il “precipitato” di altre norme e di principi giuridico-amministrativi comunitari e nazionali che non possono certo essere considerati come abrogati dal responso referendario; ne consegue che le problematiche legate alla rilevanza o non rilevanza economica dei servizi sociali, alla gestione diretta o “in house”, alle modalità del loro affidamento, ecc. non hanno subito rilevanti conseguenze dall'abrogazione dell'articolo 23-bis, soprattutto alla luce delle peculiarità dei servizi sociali che più di altri servizi pubblici locali si prestano ad essere caratterizzati dalla discrezionalità delle scelte politico-amministrative locali (v. Consiglio di Stato, sez. I, 27 settembre 2010, n. 6529).

Anche il regolamento attuativo del c.d. Codice dei Contratti delle pubbliche amministrazioni ha recentemente visto la luce dopo lunga gestazione. Il regolamento è entrato in vigore nel mese di giugno 2011, dopo sei mesi dalla sua pubblicazione, portando con sé non poche novità rilevanti anche nel sistema di affidamento dei servizi.

Anche la giurisprudenza comunitaria e nazionale hanno contribuito (anche in tempi recentissimi) a fare maggiore chiarezza nel sistema, aiutando a meglio comprendere i criteri in base ai quali ai servizi pubblici sociali vada o non vada riconosciuta “rilevanza economica”. Tale qualificazione, anche dopo il referendum del 12-13 giugno 2011, è fondamentale al fine di decidere le modalità per la loro gestione e per l'eventuale loro affidamento.

Occorre quindi che, anche alla luce del presente atto di indirizzo, al momento della scelta delle modalità gestionali si chiariscano gli elementi fondamentali del sistema sociale locale, ponendo le premesse per una corretta distinzione delle problematiche sostanziali (modalità della gestione) da quelle procedurali (modalità di affidamento) ed inquadrando con chiarezza i servizi sociali nel contesto del più ampio sistema dei servizi pubblici locali, di cui fanno evidentemente parte ed in cui svolgono un ruolo di primaria importanza.

In tal modo possono aprirsi spazi nuovi in cui le cooperative sociali e gli altri soggetti non profit potranno esprimere a pieno titolo la propria funzione e le proprie potenzialità, a lungo mortificate, e potranno valorizzare in modo compatibile con l'ordinamento proprio quei valori di “radicamento territoriale” e di “qualità relazionale” dei servizi che ben difficilmente possono esprimersi correttamente nella tradizionale modalità dell'appalto.

A tale proposito, non va dimenticato che proprio la legge regionale ligure sulla cooperazione sociale da anni onera le pubbliche amministrazioni locali della preventiva valutazione dell'opportunità di preferire il modello della concessione a quello dell'appalto in occasione dell'affidamento di servizi sociali; eppure, nonostante ciò risulta da una recente ricerca che il modello concessorio è quasi del tutto assente nelle relazioni fra pubbliche amministrazioni locali e cooperative sociali.

Anche l'applicazione dell'accreditamento nel settore sociale è praticamente limitata ai servizi residenziali o semiresidenziali, mentre proprio nel sociale potrebbe trovare un campo naturale di sperimentazione in servizi non residenziali come, ad esempio, in quelli domiciliari.

Un discorso a parte ed una particolare attenzione meritano le cooperative sociali di tipo B, che, nelle sinergie con le A in occasione dell'assunzione (? affidamento) diretta da parte loro di servizi di interesse generale, oltre che in un più ampio ed accorto utilizzo delle clausole sociali potranno trovare nuove opportunità. Va comunque previamente "metabolizzato" il concetto che non è attraverso illegittime forzature del sistema dei contratti pubblici (come, in alcuni casi, Regioni hanno ritenuto con una certa dose di ambiguità di suggerire, suggerendo pratiche recentemente stigmatizzate dall'AVCP) ma attraverso un utilizzo più forte ed accorto delle clausole sociali che le cooperative sociali (soprattutto B, ma anche A) possono essere "favorite", offrendo loro l'opportunità di competere in modo insieme legittimo e vincente con le organizzazioni for profit, proprio sul loro stesso terreno.

Si suggerisce agli Enti Locali, a quelli ad essi strumentali ed ai interlocutori senza finalità di profitto una sorta di "griglia valutativa" che aiuti a "leggere" di indici rivelatori della natura dei servizi sociali che, in quanto servizi pubblici locali, non possono non ricadere, alternativamente, nel novero di quelli dotati di rilevanza economica ovvero di quelli privi di tale rilevanza.

Anche se il quadro normativo e giurisprudenziale non è ancora assestato (ed anzi, alla luce del più volte ricordato referendum), al momento attuale le indicazioni utili alla elaborazione della "griglia" possono essere tratte dalla già richiamata sentenza del Consiglio di Stato, prima sezione, del 27 settembre 2010, n. 6529 che, confermando una sentenza di primo grado (TAR Emilia-Romagna, 23 settembre 2009, n. 1645), ha, in estrema sintesi, chiarito che per accertare la rilevanza economica o meno di un servizio pubblico locale non è consentito far ricorso all'astratto criterio sostanzialistico del carattere remunerativo, o meno, della sua erogazione tramite attività d'impresa svolta nel mercato, la quale garantisca la remunerazione efficace del capitale (cioè la capacità di produrre utili), nel senso che nell'organizzazione imprenditoriale il corrispettivo desunto dal mercato dei prodotti (beni e servizi) deve remunerare, con un tendenziale margine di profitto, il costo desunto dal mercato dei fattori della produzione.

In effetti – prosegue il Consiglio di Stato – 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. Il Consiglio di Stato ammette che 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) concludendo che 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.

Dunque, in armonia con quanto affermato dal Consiglio di Stato nella cennata sentenza, a fronte della rilevata inidoneità di "criteri distintivi di natura astratta, sostanzialistica e/o ontologica a discernere la natura delle due categorie di servizi pubblici", occorre in pratica far ricorso ad un criterio "relativistico", che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali:

- la concreta struttura del servizio
- le concrete modalità del suo espletamento
- i suoi specifici connotati economico-organizzativi
- la natura del soggetto chiamato ad espletarlo
- la disciplina normativa del servizio.

Ad esempio, nella più volte richiamata sentenza, il Consiglio di Stato ha ritenuto che nella fattispecie sottoposta al suo giudizio il servizio (si trattava di un servizio di mense scolastiche) dovesse essere ritenuto privo di rilevanza economica in quanto specificamente finalizzato a realizzare il diritto allo studio, erogato a condizioni economiche sociali in forma di legge, ecc., che i Comuni coinvolti avevano ritenuto di gestire in forma associata (convenzione intercomunale) mediante affidamento ad una istituzione comunale (modalità gestionale all'epoca non adottabile per i servizi dotati di rilevanza economica, ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. n. 113/2000, che ora, secondo l'opinione prevalente, resta abrogato nonostante l'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis).

La qualificazione della rilevanza o non rilevanza economica resta, come già accennato, anche dopo il “referendum” fondamentale al fine di supportare logicamente e di motivare la scelta della modalità gestionale, sotto il profilo del rispetto dei principi di concorrenza di mercato, ma anche sotto quello del principio costituzionale di buona amministrazione e di quello generale di economicità dell'azione amministrativa, oltre che per definire le modalità procedurali per l'eventuale affidamento a terzi. A titolo di esempio, basti ricordare che ancor prima dell'entrata in vigore dell'articolo 23-bis del D.L. n. 112/2008, la giurisprudenza nazionale aveva riconosciuto il carattere eccezionale della gestione “in house” per i servizi aventi rilevanza economica e che la costituzione di una società mista (sulla base della giurisprudenza comunitaria) avrebbe dovuto comportare in capo al partner privato il duplice ruolo di socio e di “produttore” almeno in parte del servizio e/o della gestione amministrativa della società.

Da quanto sopra emerge che, considerate le peculiarità dei servizi che costituiscono espressione ed adempimento della funzione sociale, è presente una accresciuta discrezionalità nelle scelte degli Enti Locali circa le modalità per la loro gestione (singola o associata, in quanto espressa da Comuni associati tra loro in una delle forme previste per l'esercizio associato della funzione sociale) che si accompagna con un'accresciuta necessità di motivare le ragioni della scelta. È, comunque, sempre fondamentale che il tema della gestione associata dei servizi sia distinto da quello dell'esercizio associato della funzione; la scelta della modalità gestionale deve riguardare proprio la gestione, cioè la concreta produzione dei servizi.

5. Gli affidamenti

Il tema degli affidamenti è stato oggetto di dibattito molto acceso negli ultimi anni senza peraltro approdare a prassi consone alle aspettative. Tale dibattito è stato talvolta contraddittoriamente caratterizzato, a seconda dei casi, da visioni riduttive delle opportunità offerte dal sistema delle regole, talaltra da visioni eccessivamente estensive, con proposte tali da entrare in conflitto con le regole nazionali e comunitarie che delineano le procedure di affidamento. In alcune Regioni si è talvolta proceduto attraverso norme di legge (anche al di fuori o “al limite” delle materie di competenza regionale) e, in particolare, attraverso provvedimenti amministrativi attuativi delle stesse, proponendo modelli procedurali non sempre coerenti con le norme ed i principi nazionali e comunitari.

Il tema relativo agli affidamenti, inoltre, viene spesso confuso con quello delle modalità di gestione: l'affidamento, in quanto “atto di affidare” consiste nelle procedure amministrative che seguono le scelte gestionali e precedono la stipula del contratto che fa nascere e regola il rapporto giuridico fra Amministrazione che affida e soggetto affidatario della gestione. Le problematiche degli affidamenti non possono, quindi, che collocarsi “a valle” rispetto a quelle relative alle modalità di gestione e non possono

prescindere dalle relative scelte che devono, quindi, precedere quelle concernenti le procedure per l'eventuale affidamento.

L'atto di affidare è comunque espressione della "funzione": il procedimento amministrativo, competitivo, e ad evidenza pubblica, che si conclude con il provvedimento di aggiudicazione è caratterizzato da natura pubblicistica e costituisce esercizio di poteri amministrativi; esso, quindi, non è "gestione", ma "amministrazione".

In concreto, l'affidamento può avvenire attraverso due modalità: l'appalto di servizi e la concessione di servizi (oltre che attraverso patti parasociali ed altri peculiari accordi contrattuali nel caso di società miste con socio privato operativo).

Mentre l'appalto di servizi, che ha ovviamente natura giuridica di diritto privato, altro non è che l'acquisto di "componenti" di un servizio sociale da parte del soggetto che lo gestisce (ad esempio: un ente locale che gestisca in proprio un asilo nido appalta a terzi il servizio di preparazione dei pasti, o le pulizie o la componente educativa propria delle educatrici, ecc.), la concessione del servizio rappresenta una modalità di gestione attraverso cui l'ente titolare della funzione di cui quel servizio è attuazione affida ad un altro soggetto la titolarità di quel servizio, che comunque resta un servizio pubblico locale (la concessione non ha nulla a che fare con la privatizzazione del servizio). Con il rapporto concessorio l'Ente locale conserva una posizione di tipo autoritativo nei confronti del concessionario, ed il relativo rapporto (disciplinato nel "contratto" di concessione) è caratterizzato in senso pubblicistico. Ciò significa anche che esso sarà relativamente "plasmabile" nel corso del tempo e che le sue peculiarità lo rendono uno strumento assai interessante per i rapporti con i soggetti non profit ed in particolare con le cooperative sociali, offrendo loro l'opportunità di instaurare con la pubblica amministrazione reali rapporti di partnership.

Lo strumento della concessione è, del resto, come già evidenziato, previsto come "la regola" negli affidamenti alle cooperative sociali dalla L.R. n. 23/1993, mentre l'appalto dovrebbe costituire l'eccezione. La considerazione della concessione quale modalità privilegiata di affidamento alle cooperative sociali non è, evidentemente, motivata solo da ragioni tecnico – giuridiche, ma anche dalla peculiare natura delle stesse e dalla constatazione del fatto che molte realizzazioni ad opera di tali soggetti nascono proprio da autonome iniziative e da un forte ruolo promozionale che essi svolgono con le pubbliche amministrazioni.

L'affidamento in concessione non può che avvenire, come l'appalto, attraverso procedimenti di gara ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità, economicità ecc. indicati dal Codice dei Contratti (art. 30). Ciò, comunque, come da almeno un decennio affermato dalla normativa e dalla giurisprudenza, non significa affatto che la scelta concorrenziale debba avvenire solo o prevalentemente con riferimento al prezzo; anzi, e ciò vale in particolare per i servizi sociali, l'affidamento dovrebbe di regola avvenire anche (in modo significativo) attraverso la valutazione di elementi qualitativi dell'offerta, compresi tutti gli aspetti che caratterizzino la gestione valorizzando i legami con il territorio; a tale proposito, occorre prendere atto che (nelle gare per l'affidamento in appalto o in concessione di cui ora si tratta) sarebbe giuridicamente insostenibile pretendere di privilegiare certi concorrenti rispetto ad altri in quanto dimostrino di essere soggettivamente "radicati" nel territorio; è però certamente concesso ed anzi auspicabile nei limiti della ragionevolezza che i progetti di servizio che contengano l'impegno a porre in essere azioni concrete che valorizzino, appunto, la territorialità, vengano significativamente premiati al fine dell'aggiudicazione.

La formula gestionale costituita dall'affidamento ad una società mista in cui il socio privato svolga anche un ruolo operativo (cioè di produzione in tutto o in parte del servizio) appare particolarmente interessante in quanto comporta la possibilità di valorizzare il profilo di partnership in un rapporto di affidamento. Tale modalità di gestione può essere interessante per instaurare con la cooperazione sociale rapporti che superino i tradizionali limiti degli appalti e valorizzino le attitudini imprenditoriali delle cooperative; ovviamente, anche per la scelta del socio privato operativo le Amministrazioni dovranno porre in essere procedure competitive ad evidenza pubblica; procedure che non sarebbe legittimo riservare alle cooperative sociali. In tali procedure sarà opportuno (anche dopo l'abrogazione dell'art. 23-bis) che l'offerta gestionale venga valutata con un punteggio superiore a quella finanziaria, e dovrà essere prestabilita la durata (nel silenzio delle norme, si ritiene che non possa superare i nove anni) della permanenza nella società del socio privato,

necessariamente legata alla durata della correlata fornitura del servizio. Un limite alla costituzione di tali società viene dalle recenti disposizioni della legge Tremonti che pone il divieto di costituzione di nuove società da parte di Comuni che, singoli o associati, non raggiungano una popolazione di 30.000 abitanti; la notevole frammentazione dei Comuni liguri è, apparentemente, di notevole ostacolo, ma la necessità di esercitare le funzioni sociali e di gestire i servizi in ambiti adeguati stabiliti dalla Regione una volta attuata porterà a superare tale problema. Naturalmente, in ogni caso anche prima dell'attuazione di quanto previsto dal D.L. n. 78/2010, nulla impedisce ai Comuni, anche in sede di definizione dei Piani d'Ambito e dei Piani di Distretto di porre le basi per un accordo che, almeno per servizi a valenza sovra-ambito, sfrutti la formula societaria ora in esame.

Un discorso a parte va fatto per le cooperative di inserimento lavorativo e per le c.d. "clausole sociali".

Per quanto riguarda le cooperative di tipo B, la recente legge finanziaria regionale ha già dato prescrizioni di notevole portata innovativa, sia con riferimento alla riserva alle cooperative sociali di una certa quantità di contratti (diversi da quelli relativi all'affidamento di servizi socio sanitari od educativi) di importo inferiore alla soglia comunitaria, sia con riferimento all'uso della clausola sociale prevista dagli articoli 2 e 69 del Codice dei Contratti. Tali prescrizioni per essere concretamente attuate vanno sostenute e promosse.

A proposito degli appalti riservati, va precisato che essi non necessariamente dovranno scaturire da procedimenti di gara riservati alle cooperative sociali.

Ma, ed è ciò che più conta, va evidenziato che la deroga prevista (per i contratti sotto soglia) dalla legge 381/1991 alle norme che disciplinano i contratti pubblici consente e suggerisce il prioritario ricorso a procedure consensuali (ancorché rispettose dell'evidenza pubblica) e non competitive di cui si parlerà più diffusamente infra. Ovviamente, nel caso in cui le scelte consensuali non si rivelino possibili o convenienti per il pubblico interesse, non sarà legittimo procedere ad affidamenti diretti nel caso in cui più cooperative sociali siano interessate ad essi e si dovrà procedere attraverso procedure competitive, ancorché riservate alle cooperative di tipo B. In tal caso, le gare dovranno tenere in equilibrata considerazione sia la qualità delle proposte progettuali concernenti i servizi in sé, sia i contenuti di tali proposte che riguardino la qualità degli inserimenti delle persone svantaggiate.

Anche le clausole sociali (art. 69 del codice dei contratti), che, com'è noto, altro non sono che modalità di esecuzione dei contratti rilevanti per il loro valore sociale, devono essere adeguatamente valorizzate dalle Amministrazioni; con esse si aprono (anche) per i soggetti non profit (in primis per le cooperative sociali di tipo B) prospettive ancor più nuove di quelle che sin dal 1991 interessano la cooperazione di tipo B.

Le clausole sociali, infatti:

- riguardano di regola contratti aventi oggetti diversi da servizi sociali
- non sono condizionate da limiti di valore, come invece avviene per gli affidamenti alle cooperative di tipo B sotto soglia comunitaria
- non si limitano agli appalti per la fornitura di beni o servizi ma possono riguardare anche le opere pubbliche e contratti diversi dall'appalto
- possono aprire spazi di grande interesse non solo per le cooperative di tipo B, ma anche per tutti gli altri soggetti non profit, e in particolare per le cooperative di tipo A, che possono allacciare rapporti di partnership con altri soggetti privati, anche for profit, per l'esecuzione delle prestazioni relative, appunto alle "clausole sociali" in contratti che le prevedano.

Occorre rendersi conto che le clausole sociali non sono costituite soltanto da modalità di esecuzione che prevedano inserimenti lavorativi, ma qualsiasi altra modalità che sia riconducibile alle funzioni sociali intese nel senso più lato: ad esempio: i servizi di rilevanza sociale che l'affidatario in regime di concessione o di

finanza di progetto della realizzazione di un'opera pubblica (come una piscina, un grande parcheggio, ecc.) si impegna ad offrire agli utenti dei servizi “principali” in aggiunta agli stessi.

In senso ancor più ampio, le clausole sociali possono anche essere costituite da modalità di esecuzione del contratto che individuino concrete azioni tese ad accrescere il capitale sociale della comunità anche attraverso la produzione di legami e la condivisione di valori; rifuggendo, però, da vuote affermazioni di principio che, se non declinate in senso pratico ed operativamente verificabile, oltre a falsare i meccanismi selettivi di gara, potrebbero produrre l'effetto perverso di promuovere atteggiamenti opportunistici e di favorire il “falso non profit”.

Sempre con riferimento agli affidamenti finalizzati all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, il disciplinare di gara potrà molto opportunamente prendere in considerazione al fine dell'attribuzione dei punteggi elementi dell'offerta che usualmente non vengono adeguatamente valorizzati, quali: la bontà del progetto sotto il profilo degli inserimenti lavorativi (compresa la media delle ore-contratto per soggetto, ecc.), gli impegni di collaborazione con soggetti istituzionali o non istituzionali del territorio, ecc. Inoltre, nel caso in cui nel territorio di riferimento si sia costituita (attraverso accordi stipulati in sede di programmazione partecipata) una vera e propria rete finalizzata a coordinare e promuovere gli inserimenti lavorativi, il capitolato stesso potrà prevedere l'onere per l'affidatario di parteciparvi (sia nel caso di procedimenti riservati sotto soglia, sia nel caso di clausole sociali di inserimento: anche la partecipazione alle reti, infatti, può essere considerata una “condizione particolare per l'esecuzione del contratto che attiene a esigenze sociali”).

Infine, e ciò vale a prescindere dalla natura di appalto o di concessione del rapporto, si ritiene di evidenziare come non si possa prescindere dal rispetto dei seguenti tre fondamentali principi:

- 1) il prezzo (o la tariffa) posti a base di gara devono rispettare le tabelle ministeriali relative al costo del lavoro e tener conto di tutti i costi che presumibilmente il fornitore dovrà sostenere per la produzione del servizio, compreso un congruo margine di spese generali, con riferimento al contenuto del capitolato ed alla necessità di garantire un livello di qualità adeguato e consono alla particolare delicatezza dei servizi alla persona
- 2) il prezzo di aggiudicazione deve essere congruo tenuto conto delle specifiche caratteristiche dell'offerta e del soggetto aggiudicatario: la verifica della sussistenza di tale congruità, nel caso di offerte anomale deve essere particolarmente rigorosa, con particolare riferimento al rispetto dei CCNL e dei diritti dei lavoratori in genere
- 3) la revisione periodica del prezzo è dovuta per legge
- 4) nelle gare, i criteri di aggiudicazione dovranno valorizzare adeguatamente la qualità del servizio offerto e, quindi, l'aggiudicazione dovrà di regola avvenire con il criterio dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» attribuendo alla proposta qualitativa non meno del 50% del totale dei punteggi attribuibili.

L'accreditamento dei servizi sociali, ai sensi della vigente normativa regionale, mutua la natura concessoria prevista dalla stessa legislazione regionale (oltre che da quella nazionale) per i servizi sanitari e socio sanitari. Attraverso l'accreditamento il soggetto privato accreditato diventa un soggetto erogatore di un pubblico servizio ed instaura con l'Amministrazione un rapporto di partnership finalizzato al miglioramento continuo della qualità del servizio.

L'accreditamento dei servizi sociali è già possibile ed è da lungo tempo previsto, ancorché in forma sperimentale e limitatamente alle “strutture”, da un provvedimento regionale (Delib.G.R. 22 marzo 2002, n. 283), che però non ha ancora trovato attuazione. L'accreditamento non solo dei “presidi” (ovvero di quelle che nella Delib.G.R. n. 283/2002 venivano definite “strutture”), ma anche dei “servizi” sociali (a prescindere dalla circostanza che siano allocati in strutture o comunque le utilizzino) è ora espressamente previsto dalla L.R. n. 12/2006 “Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari”.

Infatti, la L.R. n. 12/2006 sul sistema integrato di servizi sociali e socio sanitari all'articolo 48 (dedicato all'accreditamento dei presidi e dei servizi sociali) stabilisce che “La Commissione tecnica di cui all'articolo 13 della L.R. n. 20/1999, come modificato dalla presente legge, valuta, ai fini dell'accreditamento, i requisiti dei servizi e dei presidi sociali. I Comuni, ai sensi dell'articolo 11 della L. 328/2000 (2), acquisiti gli atti della Commissione di cui al comma 1, emanano il provvedimento di accreditamento per i servizi e i presidi ubicati nel territorio di competenza”.

Il vigente “Piano Sociale Integrato Regionale 2007/2010” al punto n. 3 (“Il sistema di regolazione degli erogatori – autorizzazione, accreditamento e qualità”) della parte seconda (“Politiche di settore e priorità dei distretti socio sanitari”) afferma testualmente che “I processi autorizzativi e di accreditamento si introducono ufficialmente nei servizi socio-assistenziali come sopra sottolineato, con legge 328/2000. L'importanza di tali istituti per migliorare la qualità degli interventi è indubbia, tutti conosciamo quanto i servizi sociali, particolarmente quelli a carattere residenziale, siano passati attraverso continui miglioramenti, ma anche improvvisazioni e soluzioni di urgenza”; precisa poi che il processo di accreditamento “legittima il soggetto erogatore a divenire fornitore del servizio pubblico ed è quindi più finalizzato a garantire la buona organizzazione e la qualità, una qualità in divenire, sottoposta continuamente a valutazioni e aggiustamenti migliorativi. Nell'ambito dei servizi sociali, come specificato dall'articolo 59 della L.R. n. 12/2006, che modifica la L.R. n. 20/1999 si introduce la responsabilità di un organismo regionale, per effettuare l'istruttoria sui requisiti di accreditamento, processo che viene poi sancito con atto comunale”.

Il citato Piano Integrato prosegue, poi, sancendo che: “Lo strumento che permette di regolare i rapporti con i soggetti accreditati è il contratto dove si fissano i volumi delle attività che debbono essere forniti, le sedi di fornitura, le tariffe e le verifiche sulle prestazioni rese”, ricordando anche che: “La Regione, con Delib.G.R. 22 marzo 2002, n. 283 ha provveduto a fornire indirizzi transitori ai Comuni per l'accreditamento di strutture sociali pubbliche e private, tale provvedimento sarà aggiornato alla luce delle modifiche intervenute ai sensi della L.R. n. 12/2006 e delle modifiche che verranno apportate alla L.R. n. 20/1999: Nome in materia di autorizzazione, vigilanza e accreditamento per i presidi sanitari, pubblici e privati. Recepimento del D.P.R. 14 gennaio 1997”.

Nessun dubbio può quindi insorgere circa la vigenza nella Regione Liguria di norme che permettono (ed anzi, consigliano, considerato anche il favor per gli affidamenti di tipo concessorio previsto dalla L.R. n. 11/1993); norme che chiariscono in modo essenziale ma esaustivo quali siano le competenze istituzionali: compete ai Comuni disporre gli accreditamenti di servizi e strutture sociali, compete alla Regione verificarne preventivamente l'idoneità tecnico-organizzativa.

Poiché lo strumento dell'accreditamento rappresenta una modalità di primario interesse per la gestione dei servizi sociali pubblici, la Giunta Regionale, onde evitare ulteriori indugi nell'applicazione dell'istituto in questione anche per i servizi (oltre che per i presidi) sociali, ritiene che, ove manchino particolari disposizioni che stabiliscano per specifiche tipologie di servizi (o presidi) sociali standard di adeguatezza all'accreditamento, in attesa dell'emanazione di un'organica disciplina della materia ed in analogia a quanto già previsto per i presidi sociali dalla Delib.G.R. n. 283/2002, la Commissione tecnica di cui all'articolo 13 della L.R. n. 20/1999 cui, ai sensi dell'articolo 48 della L.R. n. 12/2006, sopra richiamato, compete valutare preventivamente, ai fini dell'accreditamento, i requisiti dei servizi sociali, debba attenersi ai seguenti indirizzi per l'accertamento dei requisiti di servizi:

- possesso dell'autorizzazione al funzionamento (ove richiesta)

- rispondenza funzionale al fabbisogno di assistenza

- adozione di sistemi (ulteriori e diversi dai tradizionali sistemi di certificazione) di miglioramento continuo della qualità delle prestazioni erogate e accettazione di sottoporre a verifica la qualità dell'attività svolta ed i risultati raggiunti

- accettazione delle modalità di raccordo con i servizi sociali pubblici, delle modalità di accesso ai servizi e di pagamento stabilite dai Comuni di riferimento

- garanzia del rispetto dei parametri previsti dalla normativa in materia di prestazioni socio sanitarie
- impegno a partecipare regolarmente alle forme di concertazione di cui all'articolo 16 della L.R. n. 12/2006, con particolare riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 26 e 27 della stessa legge.

L'avvio dell'utilizzo per i servizi sociali dello strumento concessorio dell'accreditamento, secondo le modalità già previste, dovrà avvenire attraverso concrete sperimentazioni negli ambiti che si dichiareranno a ciò disponibili.

Con l'accreditamento dei servizi sarà possibile superare almeno in parte (ove l'accreditamento non preveda un numero chiuso di soggetti accreditabili ed i relativi rapporti contrattuali non predefiniscano quantità di servizi erogabili dai singoli gestori) il sistema delle gare ed arrivare ad un assetto, per quanto possibile e conveniente, "aperto" nell'offerta di servizi (es. servizi domiciliari per anziani) in cui la libera scelta degli utenti non sia disgiunta da una reale presa in carico degli stessi da parte del Servizio Sociale pubblico e da reali garanzie di continuità di tale presa in carico e di qualità delle risposte, anche attraverso la collaborazione con organizzazioni di volontariato con ruolo di advocacy.

Ovviamente, il controllo della spesa andrà effettuato da parte dei Comuni nella fase di accesso al servizio degli Utenti per i quali sia prevista una quota di contribuzione economica pubblica, ferma restando la definizione da parte dei Comuni delle tariffe da praticare da parte dei soggetti gestori.

Infine, va ribadito che le suddette tariffe (così come gli importi posti a base di gara in qualunque tipo di procedimento per l'affidamento di servizi) devono rispettare le tabelle ministeriali del costo del lavoro che vengono periodicamente aggiornate anche attraverso accordi territoriali.

È forse superfluo rammentare che le relazioni tipiche con le organizzazioni di volontariato e di quelle di promozione sociale (pur nelle diversità che contraddistinguono i due tipi di organizzazioni tra loro) non trovano la loro naturale collocazione fra quelle relative agli affidamenti (concessioni, accreditamenti, appalti), bensì in quelle afferenti all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui al punto n. 6 del presente atto di indirizzo. Le caratteristiche esteriori dei servizi che possono essere svolti da tali organizzazioni non devono indurre in errore: non sono le caratteristiche "fisiche" dei servizi a conferire ad essi la rilevanza economica (da prendere in considerazione, come già visto, ove si tratti di stabilirne le modalità di gestione quali servizi pubblici locali). Ciò che conta fondamentalmente sono le modalità attraverso cui volontariato ed associazionismo di promozione sociale svolgono la propria missione (elemento della gratuità, con diversi profili a seconda che si tratti di volontariato o di promozione sociale) e si rapportano con le Istituzioni (rimborso di spese e non corrispettivo).

Anche le procedure attraverso cui le "convenzioni" con volontariato e promozione sociale possono essere stipulate devono essere consone alla natura dei rapporti sostanziali. Dunque, in presenza di rapporti effettivamente alternativi agli "affidamenti" esse non possono che essere preferibilmente di tipo sinergicamente collaborativo (e non competitivo), riservando la competizione ad ipotesi (auspicabilmente marginali) in cui i soggetti in questione non riescano a raggiungere tra loro un accordo, ferma restando in ogni caso la necessità che esso sia conforme al pubblico interesse; resta comunque esclusa, anche in tali eventuali procedimenti competitivi, la possibilità di applicare modalità e regole tipiche delle gare d'appalto; fatta salva, in linea teorica, l'ipotesi in cui le organizzazioni in questione intendano volontariamente ed impropriamente partecipare – avendone i requisiti – a gare d'appalto o per concessioni di servizi (v. per una lucida disamina dell'argomento la determinazione dell'AVCP n. 7 del 21 ottobre 2010), con le dovute conseguenze, però, sulla improbabile permanenza in capo ad esse dei requisiti necessari per l'iscrizione nei rispettivi registri regionali.

Diverse considerazioni vanno fatte per le eventuali relazioni sinergiche fra soggetti imprenditoriali senza finalità di profitto ed altri soggetti non imprenditoriali (in particolare: organizzazioni di volontariato ed associazioni di promozione sociale) nell'esecuzione dei contratti: si tratta di un profilo tanto interessante e passibile di positive applicazioni quanto delicato.

(2) “Autorizzazione e accreditamento.

I servizi e le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'art. 1, comma 5, sono autorizzati dai comuni. L'autorizzazione è rilasciata in conformità ai requisiti stabiliti dalla legge regionale, che recepisce e integra, in relazione alle esigenze locali, i requisiti minimi nazionali determinati ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera c), con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

I requisiti minimi nazionali trovano immediata applicazione per servizi e strutture di nuova istituzione; per i servizi e le strutture operanti alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvedono a concedere autorizzazioni provvisorie, prevedendo l'adeguamento ai requisiti regionali e nazionali nel termine stabilito da ciascuna regione e in ogni caso non oltre il termine di cinque anni.

I comuni provvedono all'accreditamento, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera c), e corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate nell'ambito della programmazione regionale e locale sulla base delle determinazioni di cui all'art. 8, comma 3, lettera n).

Le regioni, nell'ambito degli indirizzi definiti dal Piano nazionale ai sensi dell'art. 18, comma 3, lettera e), disciplinano le modalità per il rilascio da parte dei comuni ai soggetti di cui all'art. 1, comma 5, delle autorizzazioni alla erogazione di servizi sperimentali e innovativi, per un periodo massimo di tre anni, in deroga ai requisiti di cui al comma 1. Le regioni, con il medesimo provvedimento di cui al comma 1, definiscono gli strumenti per la verifica dei risultati”.

6. Coprogrammazione, coprogettazione e sussidiarietà orizzontale

La L.R. n. 12/2006 ed il PSR delineano, nel solco dell'art. 118 della Costituzione, un quadro del sistema locale di programmazione e progettazione sociale preciso nelle linee fondamentali e nei valori cui si ispira, compreso innanzitutto quello di sussidiarietà orizzontale, ma non sufficientemente dotato di modelli concreti di riferimento.

La presenza ed il ruolo dei soggetti del terzo settore (volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperazione, ecc. pur nelle sostanziali diversità che li caratterizzano) nella funzione sociale e nel sistema dei servizi non trovano sempre occasioni e percorsi efficaci per passare dalla teoria della norma alla pratica della partecipazione nelle azioni amministrative (dalla programmazione alla sua attuazione).

In particolare, è importante ricordare che il vigente PSR propone il passaggio da un sistema di welfare state ad uno di welfare community che, però, conservi la sua caratterizzazione pubblicistica, proprio attraverso la valorizzazione della partecipazione delle formazioni sociali all'esercizio della funzione sociale pubblica. Affinché ciò avvenga, occorre che gli enti locali (nelle forme associative da essi stessi prescelte e poste in essere) sostengano, quindi con un ruolo realmente ed efficacemente sussidiario, i processi partecipativi con la definizione di modelli di relazioni e di procedimenti amministrativi.

Tutto ciò appartiene senza dubbio alle autonome potestà normative, programmatiche e gestionali degli enti locali, ma nella pratica (soprattutto dei Comuni di minori dimensioni) difficilmente può avvenire in modo corretto e sistematico senza il contributo regionale; non si tratta, evidentemente, di ingabbiare l'autonomia locale in schemi rigidi e vincolanti bensì di supportare le autonome iniziative locali offrendo modelli sostanziali e procedurali di riferimento, cui gli enti locali ed i loro interlocutori potranno ispirarsi.

È opportuno quindi che la definizione della programmazione sociale locale, la coprogettazione e la sua attuazione tengano conto anche dei profili giuridico amministrativi e – senza nulla togliere all'importanza del profilo politico e tecnico della coprogrammazione e della coprogettazione, ed anzi ponendo realisticamente le basi per la vera realizzazione delle scelte politiche e tecniche – mettano amministratori, operatori e formazioni sociali nella condizioni di “vedere” il “processo” programmatico e di progettazione di interventi e servizi sociali anche quale “procedimento amministrativo”. Un procedimento che deve essere in grado di realizzare in concreto e nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria gli obiettivi che da tempo sono

indicati dalla L. 328/2000, dalle leggi nazionali e regionali (in particolare dalla L.R. n. 12/2006) sul sistema dei servizi sociali e sui soggetti non profit.

Solo attraverso tale impostazione può essere possibile attuare le chiare indicazioni che il PSR offre a proposito della sussidiarietà orizzontale, che va interpretata ed attuata coerentemente con i principi costituzionali (soprattutto: artt. 2, 3 e 118) e con il programma politico dell'Amministrazione Regionale Ligure.

Tutto ciò va fatto con la dovuta chiarezza ed onestà culturale, evitando di offrire interpretazioni velleitarie che finirebbero col rallentare il possibile processo di rafforzamento dei soggetti non profit, facendo perdere l'opportunità di offrire alle comunità la consapevolezza che l'attuale modello di una società governata dalle "leggi" di mercato non è univoco e che può trovare proprio nella funzione sociale e nei soggetti del terzo settore il terreno per dimostrare che vi sono alternative compatibili con una lettura solo edonisticamente competitiva delle relazioni socio-economiche in generale e del mercato in particolare.

Non manca la possibilità agli enti locali di sperimentare un ruolo innovativo di promozione e sostegno dell'assunzione privata di pubbliche responsabilità (3) (nella pianificazione, nella programmazione, nella progettazione e nella realizzazione) anche attraverso patti di sussidiarietà aventi natura pubblicistica, attraverso procedimenti legittimi, trasparenti ed auspicabilmente non competitivi. Sarà però necessario sgombrare il campo da possibili equivoci: i modelli partecipativi che si ipotizzano non possono aver nulla a che vedere con l'appalto di servizi e con gli affidamenti in genere; essi fondano la propria funzione economico sociale sulla logica pubblicistica del sostegno istituzionale finalizzato all'adeguatezza dell'impegno privato nella funzione sociale e non possono dar luogo a corrispettivi comunque denominati.

Per porre le premesse alla partecipazione alle successive fasi di progettazione ed attuazione, l'avvio della programmazione sociale locale, sia a livello di Piano di Distretto Sociosanitario, sia a livello di Piano di Ambito Territoriale Sociale, dovrà essere caratterizzato dall'evidenza pubblica; dovrà cioè avvenire rendendo noto a tutti i soggetti non profit operanti nel territorio di riferimento l'avvio del processo di "coprogrammazione-coprogettazione-corealizzazione" precisando puntualmente quali saranno le regole che lo disciplineranno e richiedendo agli stessi l'espressione dell'interesse a tale partecipazione; regole che, tenendo conto delle specificità locali, coniughino per quanto possibile le esigenze di speditezza e di efficienza del processo con la necessità di dare voce anche alle formazioni sociali meno strutturate anche sperimentando nuovi modelli di rappresentanza.

Dopo la verifica del possesso da parte dei richiedenti dei requisiti previsti dal sistema delle regole predefinito, questi saranno chiamati a sottoscrivere il "patto partecipativo" che le conterrà e verrà dato concreto avvio alle attività di programmazione destinate a sfociare nell'approvazione del piano di riferimento; in tale fase di coprogrammazione, sarà opportuno che le regole prevedano forme di rappresentanza dei soggetti di primo livello (ad esempio attraverso loro associazioni, consorzi, reti locali ecc.); in ogni caso sarà, in primis, necessario invitare alla fase di coprogrammazione anche i rappresentanti del Forum del Terzo Settore locale.

A conclusione del processo di coprogrammazione verrà richiesta ai soggetti che vi abbiano – direttamente o per rappresentanza – partecipato di manifestare il proprio interesse a partecipare, questa volta direttamente, anche alla successiva fase di coprogettazione.

A conclusione della stessa, sempre in forma collegiale e trasparente, verrà valutata l'opportunità e la disponibilità a realizzare i progetti a ciò adatti attraverso rapporti nella sussidiarietà, cioè grazie ad autonome iniziative, singole o associate, dei soggetti che avendo partecipato alla coprogettazione, si dichiarino interessati in tal senso. Tali autonome iniziative godranno, ove necessario, del sostegno pubblico, attraverso la messa a disposizione di risorse (organizzative, strumentali, finanziarie, ecc.) nella misura strettamente necessaria a garantire la sostenibilità e l'adeguatezza dell'autonomo impegno dei privati, con obbligo di rendiconto e nel rispetto di quanto previsto della decisione 2005/842/CE del 28 novembre 2005. È forse superfluo precisare che l'integrazione di una pluralità di soggetti non profit anche di diversa natura (ad esempio: cooperative sociali, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, ecc.,

ovviamente nel pieno rispetto e nella valorizzazione delle diverse loro specificità) in medesimi progetti condivisi dovrebbe costituire la modalità naturale di coprogettazione e corealizzazione delle “autonome iniziative” di cui si parla, e che proprio attraverso forme associative “di scopo” (c.d. “ATS”) fra tali soggetti sarà anche possibile promuovere efficacemente il raggiungimento dell'accordo procedimentale in mancanza del quale, anche nell'ambito dei particolari rapporti (di cui ora si parla) sarà inevitabile il ricorso a procedure competitive.

Infatti, nel caso di mancato accordo dei partecipanti non profit (o di accordi ritenuti non convenienti per l'interesse pubblico), le Amministrazioni dovranno procedere all'assegnazione dei contributi di sostegno attraverso procedure competitive aperte anche ad altri soggetti non profit che non abbiano partecipato alla coprogettazione (salvo il caso in cui diversa motivata scelta sia stata esplicitata sin dall'avvio della procedura), ovvero attraverso l'affidamento competitivo in regime di appalto o di concessione (con gare aperte anche a soggetti for profit). Evidentemente, la consapevolezza della necessità dell'apertura a diversi soggetti in caso di mancato accordo potrà essere di incentivo al raggiungimento dello stesso.

Nello specifico caso di progetti relativi agli inserimenti lavorativi di persone svantaggiate, la coprogettazione avverrà con la partecipazione anche delle cooperative di tipo B e il sostegno dei progetti di inserimento così “co-progettati” potrà avvenire attraverso l'affidamento collegialmente consensuale di contratti per la fornitura di beni o di servizi (di valore inferiore alla soglia comunitaria); contratti che saranno compresi in un apposito “paniere” stabilito e concordato dalle Amministrazioni in sede di programmazione distrettuale o d'ambito.

(3) Si ricorda il “Progetto Licurgo” che ha rappresentato un momento di grande coinvolgimento del terzo settore e degli apparati pubblici genovesi nel processo evolutivo delle loro relazioni, in sintonia con le finalità e le metodologie proposte attraverso il presente atto di indirizzo.