

## L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI

di **Luigi Colombini**, già Docente di legislazione ed organizzazione dei servizi sociali – Università statale UNITRE – Roma – Corsi di laurea in DISSAIFE e MASSIFE. Collaboratore del Sindacato Nazionale Unitario Assistenti Sociali – SUNAS - e del Centro Studi IRIS Socialia e redattore di OSSERVATORIO LEGISLATIVO SUNAS

### PREMESSA

Con il DPR 616/77, che ha sancito la piena competenza dei Comuni quanto a gestione dei servizi sociali (così come definiti nell’ art. 23), la complessa problematica relativa alla effettiva realizzazione sul territorio dei servizi rivolti alle persone ed alla comunità si è andata gradualmente ad ampliarsi e ad essere oggetto di continui aggiustamenti e ridefinizioni.

Con il d.lgs n. 112/1998 è stata ulteriormente data la definizione dei servizi sociali all’art. 128: “Per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

E’ su tale quadro di riferimento, che va quindi collocata l’attribuzione ai Comuni delle competenze gestionali in ordine ai servizi sociali, così come indicato nell’art. 131, comma 2: “Nell’ambito delle funzioni conferite sono attribuiti ai comuni i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali”.

Con la legge n. 142/90 relativa all’ordinamento delle autonomie locali (intervenuta dopo 13 anni dal DPR n. 616/77) che si è determinato l’atto che ha profondamente innovato l’organizzazione amministrativa locale, ponendo a base dell’attività comunale lo Statuto, che rappresenta la “carta costituzionale locale”, e definisce il quadro delle garanzie e delle finalità istituzionali dell’amministrazione locale. a cui è seguito il TUEL 267/2000.

A fronte del riconoscimento dell’ente locale nella sua autonomia operata dall’ordinamento giuridico, ne discendono due poteri:

\* il potere statutario;

\* il potere di autorganizzazione.

Lo Statuto rappresenta la “regola scritta”, la carta costituzionale locale , che costituisce un limite inderogabile con riferimento a tutta la normativa di riferimento.

Le norme e i principi contenuti negli Statuti comunali rappresentano quindi un interessante quadro di riferimento per l’esame delle politiche sociali locali e affrontano aspetti qualificanti ed impegnativi per lo svolgimento dei servizi e degli interventi in materia assistenziale, garantendo particolare attenzione ai principi di:

- solidarietà
- sicurezza sociale;
- tutela dei diritti;
- assistenza;
- tutela e assistenza a favore di fasce di cittadini “deboli” : minori, anziani, handicappati, donne, disagiati psichici, disagiati sociali;
- associazionismo e privato sociale (volontariato, cooperative sociali, ecc.)
- pari opportunità;
- partecipazione delle forze sociali (con particolare riferimento ai sindacati)
- programmazione sociale;
- organizzazione dei servizi sociali

Altro elemento fondamentale per ciò che attiene la gestione dei servizi sociali e lo svolgimento delle politiche sociali è rappresentato dai regolamenti che devono garantire la trasparenza e la certezza dei trattamenti assistenziali.

Infatti, in prosecuzione con il complesso avvio della riforma dello Stato, il processo di decentramento amministrativo e di semplificazione amministrativa (legge n. 59/97; legge n.127/97; decreto legislativo n. 112/98), ha trovato la sua conclusione nella legge costituzionale n. 3/01 (Modifica del Titolo V della Costituzione), e si è ulteriormente definita la complessa problematica delle autonomie locali, sia in linea con gli orientamenti della Comunità europea e con la carta delle autonomie locali, sia con le esigenze di una mutata domanda sociale e di diversi assetti, non solo istituzionali, ma anche propri di una società che è definita “civile” con le sue espressioni organizzate. In estrema sintesi, tenuto conto degli aspetti più salienti della normativa suddetta, l’assetto degli enti locali è stato ulteriormente potenziato e qualificato, sulla base dei seguenti principi:

- principio di sussidiarietà, con l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, singoli o associati;
- principio della adeguatezza, in relazione all’idoneità organizzativa, amministrativa e funzionale dell’amministrazione che esercita le funzioni;
- principio di differenziazione nell’allocazione delle risorse, in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti locali;
- principio di responsabilità ed unicità dell’amministrazione, con l’attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi;
- principio di omogeneità, con l’attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;
- principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, oltre che di efficienza ed economicità;
- principio dell’autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell’esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

Pertanto è proprio sui servizi che si è particolarmente determinato uno scenario di riferimento che costituisce la base normativa e regolamentare su cui impostare le politiche locali dei servizi sociali. Riprendendo quanto già indicato dalla normativa, si rappresentano di seguito le modalità di gestione dei servizi, secondo un ventaglio di strumenti che devono essere comunque sorretti da una adeguata conformazione basata su principio di trasparenza e di certezza.

Al riguardo si sottolinea che fa capo alla scelta autonoma del Comune, secondo gli statuti, la individuazione di una specifica tipologia.

Nel contesto delle forme di gestione, a parte la gestione in economia, quelle che sono più interessanti, ai fini della presente trattazione sono le concessioni a terzi e quindi l’affidamento dei servizi.

#### **LA LEGGE 328/00 E LA RICADUTA SULLA POLITICA DEI SERVIZI SOCIALI**

A completamento di un quadro volto a definire in maniera integrata e coordinata il complesso sistema dell’offerta della rete dei servizi sociali, la legge n. 328/00 ha provveduto a gettare le basi, assieme al Piano Integrato dei Servizi Sociali a un rapporto chiaro e definito fra le Istituzioni locali e il Terzo settore.

Lo sviluppo e la promozione della comunità locale assume un rilievo determinante e alle politiche sociali, riconoscendone il valore strategico all’interno di una più complessiva prospettiva di sviluppo del territorio.

Secondo quella che costituisce una prassi acquisita nell’ambito della promozione delle politiche sociali, il perseguimento, come preconizza la legge n. 328/00 del sistema integrato di servizi ed interventi deve realizzarsi attraverso:

- lo sviluppo di un welfare locale che veda il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati e del terzo settore;
- il ruolo dell'ente locale non già solo ed esclusivamente erogatore di servizi, ma come capacità di governo locale con il compito di garantire la tutela universalistica dei diritti sociali attraverso la promozione, la valutazione, la regolazione e la definizione di standard essenziali, nonché il monitoraggio e la verifica degli interventi.

Le politiche sociali, secondo linee già individuate dalle Regioni nella legislazione regionale che negli atti di programmazione e di alta amministrazione, devono quindi essere orientate e dirette verso la realizzazione del sistema integrato previsto dalla legge sull'assistenza:

- qualità della vita;
- pari opportunità;
- diritti di cittadinanza e non discriminazione;
- inclusione e non esclusione sociale.

Al livello locale, quindi, si ricompongono gli elementi costitutivi delle politiche di sviluppo della comunità locale, che anche alla luce di quanto indicato negli stessi Statuti comunali, e nella legge 328/00, sono:

- il territorio;
- la partecipazione dei cittadini e delle forze sociali;
- la concertazione;
- la progettazione e la pianificazione coordinata degli interventi, sulla base del coinvolgimento paritario degli attori interessati;
- l'integrazione fra i servizi sociali intesi come servizi rivolti alla persona e alla comunità e tutti gli altri coinvolti: lavoro, formazione, casa, cultura, tempo libero, ecc., in modo da definire una "politica delle opportunità" che si accompagni alla "politica delle tutele";
- l'integrazione socio-sanitaria, basata su una reale capacità di incidere e di risolvere i problemi delle persone;
- l'integrazione e le intese fra il pubblico ed il privato per il perseguimento degli obiettivi comuni di benessere e di qualità della vita;
- il ruolo riconosciuto del terzo settore.

## **IL RUOLO DEL TERZO SETTORE NEL CONTESTO DELLE POLITICHE DI WELFARE E L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI**

Nel corso di circa quaranta anni dalla soppressione degli Enti nazionali e locali di assistenza (DPR n. 617/1976 e legge 541/1978) il cosiddetto "Terzo settore" è andato sempre più affermandosi, trovando comunque nella legislazione regionale un primo riscontro e riconoscimento, che, iniziato nel 1982 con una legge regionale del Friuli V.G., si è poi esteso in tutte le Regioni, con una capacità di espansione notevole e capillare.

Si è quindi consolidata una realtà sociale che è andata a costituire, secondo le analisi svolte da vari studiosi, il cosiddetto "privato sociale", inteso nella sua valenza né pubblica, né privata, secondo i canoni classici, perché rappresenta una forma di impegno civile e sociale che, non perseguendo finalità di profitto e di lucro, costituisce ormai una realtà sociale oltre che anche economica e produttiva di cui occorre tenere conto, anche sotto il profilo della coesione sociale e dell'occupazione.

Pertanto in tale contesto il cosiddetto "privato sociale" è stato anche individuato come il "Terzo settore", caratterizzato dal fatto che non è pubblico, né è privato in senso stretto.

Come è noto, infatti, il settore pubblico, secondo una classica definizione, è costituito dalla Pubblica Amministrazione, e quindi dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane dai

Comuni, e altri enti locali quali le Comunità montane o i consorzi di comuni, che svolgono la loro attività in un contesto di norme e di regolamenti che devono essere osservati ed attuati.

In tale contesto l'obiettivo della Pubblica Amministrazione è non già il profitto, quanto quello della "resa" e della capacità di erogare servizi al cittadino efficaci e pertinenti secondo un adeguato rapporto costi-benefici.

Il settore privato è caratterizzato dal fatto di svolgere una attività economicamente conveniente per la produzione e per lo scambio di beni e servizi, al fine di ricavarne un profitto, che costituisce il fine primario dell'attività.

A coronamento di un lungo percorso che risale agli anni '70, sulla base della legge 59/97 e del d.lgs. 267/00, confermato dalla legge costituzionale n. 3/01, il Terzo settore, secondo il già citato principio della sussidiarietà orizzontale, è stato quindi opportunamente considerato nella legge n. 328/00.

L'art. 1 comma 4 specifica infatti che "Gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono ed agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli 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."

Il comma 5 dello stesso articolo specifica altresì che "Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni e degli enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato ed altri soggetti privati. Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra gli altri scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto aiuto e di reciprocità della solidarietà organizzata".

Ne deriva quindi un ruolo assolutamente pieno e in linea con le linee di indirizzo che già prevedono in effetti un rapporto paritario pubblico-privato e il ricorso della esternalizzazione dei servizi e degli interventi da parte delle istituzioni con il riconoscimento e il ricorso alla cosiddetta società civile.

Il ruolo attivo del Terzo settore è altresì specificato anche in sede di programmazione e concertazione, e infatti all'art. 3, comma 2, lettera b) è richiamato il principio della stessa concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali e gli organismi non lucrativi di utilità sociale, gli organismi della cooperazione, le associazioni e degli enti di promozione sociale, le fondazioni e gli enti di patronato, le organizzazioni di volontariato, gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato, patti, accordi o intese.

E' altresì specificato che gli stessi soggetti partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete.

Il comma 4 dello stesso articolo afferma altresì che i comuni, le regioni e lo Stato promuovono azioni per favorire la pluralità di offerta dei servizi garantendo comunque il diritto di scelta fra gli stessi servizi e per consentire, in via sperimentale e su richiesta degli interessati, l'eventuale scelta di servizi sociali in alternativa alle prestazioni economiche.

Dove è particolarmente individuato ulteriormente il ruolo del Terzo settore, nell'ambito del principio riconosciuto costituzionalmente di sussidiarietà orizzontale, è l'art. 5 dove è disposto che per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo settore, anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione europea.

Il legame con le politiche sociali e con i principi di fondo che legano il Terzo settore alle prospettive di sviluppo e potenziamento del sistema integrato dei servizi ed interventi sociali è riassumibile nei seguenti aspetti:

- universalità;
- solidarietà;
- sussidiarietà;
- cooperazione;
- efficacia;
- efficienza;
- omogeneità;
- equità territoriale;
- copertura finanziaria;
- copertura patrimoniale;
- responsabilità ed unicità dell'amministrazione;
- autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

Pertanto in tale contesto due sono i riferimenti fondamentali a cui ispirarsi:

- la garanzia della erogazione dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali (lettera m) art. 117 della Costituzione, fra cui è ovviamente compreso il diritto all'assistenza;
- la sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, nel quale ambito i soggetti del Terzo settore (oltre alla famiglia, da intendere quale primo livello della stessa sussidiarietà orizzontale), quali espressioni organizzate delle autonome iniziative dei cittadini (art. 117 della Costituzione) svolgono un ruolo determinante.

Secondo la normativa vigente, infatti, l'attuazione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione orizzontale, alla luce sia degli Statuti comunali che della ricordata legge 328/00 implica il riconoscimento dell'esercizio di funzioni sociali di interesse generale anche da parte delle formazioni sociali, e ciò comporta il loro coinvolgimento nei quattro momenti della programmazione, della progettazione, della gestione e della definizione dei parametri e criteri relativi alla valutazione dell'efficacia ed efficienza degli interventi.

#### **LA SVOLTA EPOCALE DEL RICONOSCIMENTO DEGLI ENTI DI TERZO SETTORE CON IL CODICE DEL 17 LUGLIO 2017, N. 147.**

In continuità ed in correlazione con la legge 328/2000, viene confermato che al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione, con la Legge 6 giugno 2016, n. 106, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, il Governo è stato delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo settore.

È stato preliminarmente sottolineato che per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Alle fondazioni bancarie, in quanto

enti che concorrono al perseguimento delle finalità della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi.

Con i decreti legislativi, nel rispetto e in coerenza con la normativa dell'Unione europea e in conformità ai principi e ai criteri direttivi previsti dalla legge, si provvede in particolare:

a) alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute;

b) al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti, mediante la redazione di un apposito codice del Terzo settore, secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni;

c) alla revisione della disciplina in materia di impresa sociale;

d) alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale.

Pertanto con il d.lgs 17 luglio 2017, n. 147, Codice del Terzo settore, si è proceduto al riordino e alla revisione organica della disciplina vigente in materia.

All'art. 4 del Codice viene confermato che "Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

Si rappresentano di seguito le relative tipologie.

#### **- Le organizzazioni di volontariato - Legge 266/1991**

Le organizzazioni di volontariato sono caratterizzate dalla logica della gratuità e della solidarietà nei confronti dei soggetti esterni all'organizzazione, che si può esprimere sia attraverso un'azione di tipo promozionale, volta a garantire la tutela dei diritti dei cittadini, sia attraverso la realizzazione di risposte relazionali d'aiuto e sostegno a bisogni nuovi ed emergenti, sia con interventi diretti di servizio alle persone.

Svolgono la loro attività mediante i propri aderenti, che non possono essere retribuiti, ma semplicemente rimborsati in conformità a spese documentate, possono ricorrere all'assunzione di personale e all'utilizzo di prestazioni di lavoro autonomo da parte di terzi, esclusivamente nei limiti stabiliti dalla legge e per qualificare e specializzare la propria attività.

Il loro coinvolgimento nella gestione può quindi riguardare progetti o servizi dall'organizzazione semplice, nei quali l'attività svolta dai volontari sia l'elemento principale e qualificante, o interventi complementari al servizio pubblico o ai servizi gestiti dal privato convenzionato.

NB: Il ricorso al personale dipendente è possibile nei termini su indicati per lo svolgimento d'attività amministrative e di coordinamento.

I rimborsi per le spese vive sostenute non possono avere per oggetto il riconoscimento di corrispettivi o tariffe; sono in ogni modo da escludersi i rimborsi spese calcolati in modo forfetario. Lo strumento tipico previsto dalla legge per i rapporti di collaborazione tra le organizzazioni di volontariato e gli enti pubblici è la convenzione.

Ne deriva l'esclusione della possibilità di partecipazione a procedure di selezione concorrenziale quali i pubblici appalti per l'affidamento di servizi

### **Le associazioni di promozione sociale - Legge 383/2000**

Le associazioni di promozione sociale, sono caratterizzate dalla logica della reciprocità e del mutuo aiuto, che si può esprimere sia attraverso un'azione di tipo promozionale, volta a garantire la tutela dei diritti dei propri soci, sia attraverso attività di servizio rivolta a propri soci o a terzi.

Svolgono la loro attività avvalendosi prevalentemente dell'impegno volontario, libero e gratuito dei propri soci e, solo in caso di particolare necessità, possono procedere all'assunzione di personale e all'utilizzo di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo ai propri associati.

Il loro coinvolgimento nella gestione può quindi riguardare servizi autogestiti o attività di promozione e tutela dei diritti dei cittadini anche attraverso la partecipazione ad attività di monitoraggio e verifica delle prestazioni erogate da altri a favore degli interessi rappresentati dall'associazione.

NB: l'ente pubblico può concedere finanziamenti sotto forma di contributi o di convenzioni, che, secondo l'oggetto dell'attività, possono comportare rimborsi spese o riconoscimento di corrispettivi.

### **Le cooperative sociali - Legge 381/1991**

Le cooperative sociali operano con carattere mutualistico nell'interesse generale della comunità per la promozione e l'integrazione sociale dei cittadini e sono, a tutti gli effetti, caratterizzate dalla logica dell'imprenditorialità.

Sono classificabili in due tipologie secondo l'oggetto dell'attività svolta:

- le cooperative sociali di tipo A gestiscono servizi socio-assistenziali, socio-sanitari e socio-educativi;
- quelle di tipo B attività diverse, agricole, industriali, commerciali o, di servizi, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.;
- La legge 381/91 riconosce, inoltre, alle cooperative la facoltà di costituirsi in consorzi che, se aventi base sociale formata in misura non inferiore al settanta per cento da cooperative sociali, sono classificati come società cooperative sociali di tipo C.

Svolgono la loro attività ordinariamente mediante i soci lavoratori, ma possono anche impiegare dipendenti, collaboratori di vario genere e lavoratori autonomi, nonché fare ricorso a soci volontari, purché il loro numero non superi la metà del numero complessivo dei soci e, nel caso di cooperative di tipo A, il loro impiego sia complementare e non sostitutivo degli operatori professionali previsti nelle convenzioni stipulate con enti pubblici. Ne consegue che è fatto divieto di sostituire personale subordinato con volontari.

In genere il loro coinvolgimento nella gestione riguarda servizi dall'organizzazione complessa oggetto di specifiche convenzioni con l'ente pubblico, in base alle quali sono riconosciuti corrispettivi e tariffe nonché gli impegni reciproci, compresa l'applicazione del CCNL sottoscritto dalle OO.SS maggiormente rappresentative a livello nazionale.

### **L'impresa sociale - D.lgs n. 155/2026 e D.lgs n.112/2017**

Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale

Si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati, fra gli altri, nel settore dell'assistenza sociale.

Indipendentemente dall'esercizio delle attività di impresa, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano:

a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera f), punti i), ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione;

b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002.

### **Le Società di mutuo soccorso - Legge n 3818/1886**

Le Società di mutuo soccorso svolgono attività mutualistiche a favore dei propri associati e delle loro famiglie e sviluppano iniziative di sostegno alle comunità locali in cui hanno sede, anche finalizzate all'affermazione dei valori e della cultura della solidarietà.

Svolgono l'attività attraverso i soci, i quali operano a titolo di volontariato gratuito.

Per progetti specifici, che richiedano una particolare professionalità, è però prevista la possibilità di avvalersi di prestazioni esterne retribuite; tali casi ricadono sotto il controllo diretto di soci incaricati dall'assemblea di seguirne la realizzazione secondo il profilo qualitativo e di verificarne la congruità economica.

Il loro coinvolgimento nella gestione può riguardare servizi autogestiti di mutualità integrativa, nonché l'organizzazione e la gestione d'attività di sostegno sociale rivolto a categorie specifiche.

L'ente pubblico può concedere finanziamenti sotto forma di contributi o di convenzioni, che, secondo l'oggetto dell'attività, possono comportare rimborsi spese o riconoscimento di corrispettivi.

### **Le fondazioni**

Rappresentano una risorsa che va prendendo sempre più rilievo nel contesto delle politiche di welfare, perché hanno un proprio patrimonio che consente una piena autonomia operativa, con la possibilità di intervenire, secondo varie testimonianze in modo determinante nella offerta dei servizi sociali, con specifici progetti e interventi rivolti ad anziani, a minori, a tossicodipendenti, ecc.

Il limite è costituito dal fatto che sono prevalentemente presenti nel Centro-Nord, e sono comunque indipendenti, tanto che in via assolutamente discrezionale ed autonoma decidono come intervenire e con quali impegni.

L'obiettivo deve essere quello di coinvolgerle nella programmazione sociale di zona, e quindi definire adeguate intese (come peraltro già avviene in Lombardia, in Emilia Romagna, in Piemonte, in particolare) con gli enti locali per la costruzione concertata del welfare locale.

### **Gli altri organismi senza scopo di lucro**

Questa dicitura generica riguarda tutti gli altri enti no profit che non godono al momento di una disciplina specifica.

Sul piano giuridico sono disciplinati dal codice civile (Titolo II), che li distingue secondo l'oggetto fondamentale del vincolo (persone o patrimoni) in associazioni o fondazioni.

Sul piano fiscale sono regolamentati dal D.Lgs 460/97, che li distingue in ONLUS o in enti non commerciali in relazione all'oggetto della loro attività ritenuta più o meno meritevole di un "favor" fiscale.

Non avendo questi organismi una "mission" predefinita per legge, l'adeguatezza del loro coinvolgimento andrà valutata di volta in volta in relazione all'analisi delle finalità statutarie.

### **Gli enti di patronato**

Gli enti di patronato si occupano d'attività d'informazione, consulenza e tutela, anche con poteri di rappresentanza, a favore dei cittadini in genere, dei lavoratori o degli utenti dei servizi sociali.

Svolgono la loro funzione attraverso personale retribuito o collaboratori volontari e ricevono per l'attività ordinaria contributi statali e regionali.

Il loro coinvolgimento nella gestione può quindi riguardare servizi per l'accesso o attività di segretariato sociale, che, qualora non siano già contemplate nelle attività, cui si riferiscono i finanziamenti statali e regionali, possono essere oggetto di specifiche convenzioni.

### **GLI ENTI LOCALI ED IL TERZO SETTORE**

Riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore, gli Enti locali, titolari delle funzioni concernenti gli interventi sociali sono innanzitutto tenuti a valutare in via preliminare se, per garantire il sistema, sia sufficiente gestire i servizi e gli interventi sociali attraverso il ricorso al proprio personale, e quindi con un impegno diretto di amministrazione, o se, in rapporto alle esigenze ed alle prospettive degli interventi da attuare, oltre a sostenere e/o promuovere le iniziative delle organizzazioni del Terzo Settore, riconoscendo la loro propria capacità di esercitare le funzioni (così come individuate nei propri statuti o atti di fondazione), sia ravvisata la necessità di realizzare i servizi stessi mediante affidamento a terzi, sulla base di criteri e di standard preliminarmente definiti.

A tale riguardo, tenuto conto dell'esperienza finora acquisita, si rileva che lo stesso principio di adeguatezza coinvolge nella sua osservanza anche il Terzo settore, e quindi alla valutazione delle capacità tecniche organizzative, deve accompagnarsi la dimostrazione del radicamento territoriale e la partecipazione alla programmazione locale.

Pertanto, secondo quanto rilevabile anche dagli atti più significativi delle Regioni, gli enti locali oltre a programmare gli interventi di politiche sociali favorendo la crescita qualitativa e lo sviluppo dei soggetti del terzo settore, debbono anche individuare le specifiche "missioni" e le caratteristiche di ognuno, in una logica di sussidiarietà che favorisca l'affermazione delle proprie specifiche competenze, in un quadro di complementarietà e di integrazione.

Un altro aspetto di non secondaria importanza è quello relativo alla verifica della effettiva economicità della scelta, e quindi la valutazione della congruità delle risorse necessarie per sostenerne l'intervento ed i servizi che vengono affidati, che, ovviamente non dovranno essere superiori a quelle che l'ente pubblico impiegherebbe per intervenire direttamente con i medesimi risultati.

Tale valutazione è quanto mai necessaria ai fini dell'eliminazione degli sprechi e delle diseconomie, e deve essere rapportata alla individuazione di "standard di prestazioni e relative tariffe" effettuata sulla base di "centri di costo" comprensivi degli oneri indiretti e non sul mero costo del servizio.

### **LE MODALITÀ DI RAPPORTO FRA IL TERZO SETTORE ED I SOGGETTI ISTITUZIONALI**

Secondo quanto indicato dalla Costituzione, il dettato volto a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento d'attività d'interesse generale consegue, costituisce non più una scelta facoltativa, ma un obbligo che fa capo allo Stato, alla Regione ed agli Enti locali volto a promuovere gli organismi espressione delle società civile che sono quindi chiamati a condividere e a partecipare all'esercizio della funzione sociale d'interesse generale.

La tipologia del rapporto si configura attraverso i seguenti procedimenti:

**LA CO-PROGRAMMAZIONE.** L'istituto della co-programmazione è disciplinato dal secondo comma dell'art. 55 CTS, finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili".

La co-programmazione si sostanzia in un'istruttoria partecipata e condivisa, nella quale – fermo restando le prerogative dell'ente pubblico, quale "amministrazione procedente", ai sensi della legge

n. 241/1990 – il quadro di conoscenza e di rappresentazione delle possibili azioni da intraprendere è il portato della collaborazione di tutti i partecipanti al procedimento.

Richiamando il riferimento alla concertazione come prevista dalla legge 328/2000, viene pertanto sancito il ruolo e la rappresentazione da parte della società civile espressa dagli enti del Terzo settore a partecipare a tavoli di lavoro sulle varie aree di intervento individuate in sede dell'Ufficio di Piano, per l'elaborazione della proposta di Piano di Zona – che sarà approvata dall'assemblea dei Sindaci dell'Ambito Territoriale Sociale (ATS) previsto dall'art 8 della legge 328/2000, e titolati, in base all'esperienza, alla competenza, ed alla conoscenza del bisogno sociale espresso dalla comunità in cui opera, per la pianificazione sociale di zona, a livello territoriale.

Come più volte evidenziato, la co-programmazione deve svolgersi nel rispetto dei principi in materia di evidenza pubblica mediante un Avviso, contenente i seguenti elementi minimi:

- a) oggetto del procedimento di co-programmazione;
- b) requisiti dei partecipanti;
- c) modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa espressa liberatoria in favore dell'Amministrazione procedente in ordine ad eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate
- d) tempi e modalità di svolgimento del procedimento;
- e) conclusione del procedimento;
- f) regime di pubblicità e trasparenza.

**LA CO-PROGETTAZIONE.** L'istituto della co-progettazione è disciplinato dal terzo comma dell'art. 55 CTS, di seguito riportato:

“3. La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nell'ambito della fase istruttoria ed elaborazione del Piano di Zona, secondo gli strumenti di programmazione.

L'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

**LE CONVENZIONI.** All'art. 57 del Codice del Terzo settore è specificato che Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale) , possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.

Le convenzioni possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate. L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime.

Le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale devono essere in possesso dei requisiti di moralità professionale, e dimostrare adeguata attitudine, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero degli aderenti, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale, intesa come concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi anche con riferimento all'esperienza maturata, all'organizzazione, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

### **CONSIDERAZIONI FINALI**

Con la normativa statale e regionale che si è occupata dell'affidamento dei servizi sociali, la legge n. 328/00, rappresenta ancora il primo riferimento organico in materia di affidamento dei servizi sociali al Terzo settore, confermato dal d.lgs n. 147/2027.

Si richiamano a tale riguardo il Decreto ministeriale n. 72 del 31 marzo 2021 "Adozione delle Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli articoli 55-57 del Decreto legislativo n. 117 del 2017, nonché le Linee guida dell'ANAC sugli affidamenti nel "terzo settore".

Va tenuto presente che per ciò che concerne il volontariato, le associazioni di promozione sociale e le fondazioni, il quadro di riferimento, come sopra illustrato, si articola sulla co-programmazione, sulla co-progettazione, sulla convenzione, che costituisce comunque una modalità già in atto, che ha come base sia la legge 267/00, che gli Statuti Comunali.

L'affidamento dei servizi, mediante procedura di gara, è quella che coinvolge più direttamente le cooperative sociali e le imprese sociali, e pertanto sono queste i soggetti che hanno maggiore interesse a gestire i servizi sociali.

Il mondo della cooperazione sociale, come è noto, nel nostro paese sta sempre più caratterizzandosi quale riferimento fondamentale per lo sviluppo dei servizi sociali.

Quindi in termini di presenza sul territorio e di occupazione costituiscono ormai un pezzo importante nell'economia del paese.

Risulta altrettanto necessario che gli Enti locali, nell'ambito delle loro primarie competenze in ordine alla progettazione, gestione, coordinamento, verifica e controllo dei servizi sociali possano assumere un ruolo decisivo in ordine ai seguenti aspetti:

- definizione nel Piano economico di gestione, così come individuato dal d. lgs. 267/00 degli interventi e dei servizi sociali da realizzare, avuto riguardo alla opportunità di ricorrere all'esternalizzazione dei servizi attraverso l'affidamento dei servizi solo in caso di comprovata e motivata necessità;
- individuazione nel Piano sociale di zona degli interventi e dei servizi sociali sulla base della definizione, dell'apporto del Terzo settore e delle modalità di affidamento dei servizi sociali;
- individuazione del ruolo più cogente e specifico dell' Ufficio di Piano in ordine all'attività di coordinamento, controllo e verifica degli interventi ed ei servizi sociali dati in affidamento, sulla base di specifici indicatori e criteri di valutazione.