I rapporti tra Terzo Settore e Pubblica amministrazione

Un quadro

Gianfranco Marocchi, | 17 aprile 2017

Il tema del rapporto tra Enti pubblici e terzo settore è sicuramente reso complesso dall'intreccio tra aspetti giuridici (non ultimo il D.Lgs 50/2016, il nuovo Codice degli appalti), filosofici (ad esempio il dibattito sulla sussidiarietà e più in generale sul ruolo dei soggetti pubblici e di terzo settore) e operativi (le prassi effettive che, in luoghi e momenti specifici, si instaurano anche a partire da fattori contingenti). Tentare di fare ordine in questo intrico in poche righe è quindi arduo e ogni ricostruzione è ovviamente opinabilissima; e va comunque considerato che ogni tentativo di classificare e concettualizzare distinte forme tipiche di questo rapporto si scontra con il fatto che nella pratica si trovano spesso situazioni intermedie.

Fatte queste premesse, si prova in ogni caso a strutturare una mappa concettuale delle possibili relazioni, individuando dei bivi o punti di snodo e posizionando le diverse forme di rapporto accanto 1) ai relativi riferimenti giuridici e 2) agli esiti in termini pratici (dove e quanto un certo strumento è stato attivato).

Il primo bivio riguarda la filosofia sottostante al rapporto, relativamente alla titolarità dell'intervento e di conseguenza al ruolo che assumono enti pubblici e terzo settore. Si tratta evidentemente di un punto molto sensibile per le sue implicazioni filosofiche e politiche, rispetto alle quali è presente una letteratura molto ampia; in questa sede, mirando direttamente all'esito finale, possiamo distinguere tra:

1. **Titolarità della pubblica amministrazione**: la pubblica amministrazione è titolare di un servizio o intervento, individua un soggetto di terzo settore (o eventualmente, un soggetto for profit) che possa collaborare alla sua realizzazione. Ne conseguono percorsi e strumenti giuridici che vanno dagli appalti ad alcune forme di coprogettazione. È l'opzione più comune e origina diverse forme di rapporto e conseguenti modelli contrattuali che sono ricapitolati nella *parte destra* della tabella seguente.
2. **Sostegno sussidiario**: la pubblica amministrazione è garante di una finalità sociale per la realizzazione della quale riconosce la titolarità di una pluralità di attori della società civile, ciascuno dei quali mette in campo proprie risorse e ai quali la pubblica amministrazione riconosce una funzione pubblica, sostenendola con le proprie risorse. L'esito amministrativo è regolato attraverso forme pattizie, ricapitolate nella *parte sinistra* della tabella.

<table>
<tr><td colspan="3">Sostegno sussidiario</td><td></td><td colspan="4">Titolarità della pubblica amministrazione</td></tr>
<tr><td colspan="3" rowspan="2"></td><td></td><td colspan="4">Ente pubblico Regolatore del mercato sociale</td><td colspan="3">Ente pubblico acquista prestazioni a favore dei destinatari</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Quando nasce il rapporto</td><td colspan="2">Continuità tra e fasi</td></tr>
<tr><td colspan="3" rowspan="2"></td><td></td><td colspan="3"></td><td colspan="2">No</td><td>Sì</td></tr>
<tr><td>1. Patti di collaborazione</td><td>2. Patti di sussidiarietà Liguria</td><td>3. Altre forme pattizie es. patti territoriali</td><td></td><td>4. Fase gestionale e di progettazione specifica</td><td colspan="2">5. Affidamento</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td></td><td>Fase di programmazione</td><td>6. Modello “Programmazione e gestione”</td><td colspan="3">7. Coprogettazione</td></tr>
</table>

Va chiarito che da un punto di vista quantitativo le due opzioni non sono sullo stesso piano, perché quelle a titolarità della pubblica amministrazione sono di gran lunga più diffuse; d'altra parte vi è negli ultimi anni un crescente interesse culturale per le pratiche basate su un ruolo sussidiario che quindi meritano una citazione. Vediamo quindi, riprendendo le caselle della tabella, sette possibili modalità di rapporto, senza pretesa di esclusività, ma comunque nell'intento di individuare le più comuni opzioni oggi presenti.

Nel sostegno sussidiario

1. **Patti di collaborazione**: trovano la propria fonte di legittimazione direttamente nella Costituzione e in particolare negli articoli 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 e sono basati su atti amministrativi quali il Regolamento per l'amministrazione condivisa elaborato da Labsus o altri impianti simili, adottati oggi da un centinaio di città italiane, danno luogo a "Patti di collaborazione" in cui i cittadini o organizzazioni di terzo settore propongono all'amministrazione locale un intervento attuato principalmente su risorse proprie e l'amministrazione vi partecipa con un apporto di beni strumentali, di tipo professionale o talvolta economico. Coinvolgono talvolta organizzazioni di terzo settore strutturate, talvolta – più spesso - aggregazioni informali di cittadini. Utilizzo tipico: un gruppo di cittadini che intende prendersi cura del decoro della via in cui abitano o che intendono proporre attività di animazione e di lettura nella biblioteca di quartiere e che a tal fine vengono sostenuti dal comune.[note]Daniela Ciaffi, "Patti di collaborazione tra cittadini e Amministrazioni nelle Città del regolamento", *Welfare Oggi,* n° 5/2016[/note]
2. **Patti di sussidiarietà**: Sono forse, per quanto riguarda il terzo settore, il frutto più maturo di questo filone, perché è l'unico caso in cui uno strumento pattizio è diventato legge regionale (L.R. 42/2012 Regione Liguria) ed ha originato una pluralità di rapporti a livello locale anche con impegni economici elevati da parte della pubblica amministrazione. E' una procedura che non trova la sua origine in normative di settore, ma nella legge 241/1990. Prevede in sostanza che un'aggregazione di soggetti del territorio realizzi o proponga la realizzazione con risorse proprie di un certo intervento che viene assunto dall'ente locale e, a seguito di un percorso partecipato e inclusivo di altri eventuali soggetti, co-finanziato, sempre specificando che tali risorse non vanno intese come corrispettivo di prestazioni, ma come forma di partecipazione finanziaria al perseguimento di uno scopo comune. Utilizzo tipico: un soggetto caritativo gestisce con risorse proprie una mensa per indigenti; a fronte dell'aumento di richieste alimentari insieme ad un gruppo di cooperative struttura un'iniziativa di raccolta alimentare e altre azioni per potenziare la mensa, facendo convergere su questo progetto risorse volontarie e retribuite e chiedendo un sostegno all'ente locale.[note]Franco Dalla Mura, "Le prospettive per il terzo settore", *Welfare Oggi*, n° 2/2014[/note]
3. **Altre forme pattizie**: in generale la forma pattizia non è assente nel nostro ordinamento, deriva dalla normativa in tema di programmazione negoziata e non riguarda solo il terzo settore, ma anche (più spesso) soggetti imprenditoriali; in particolare una stagione importante di progettazione comunitaria ha visto negli anni scorsi un diffuso utilizzo di forme pattizie (es. contratti di quartiere). Utilizzo tipico: una cooperativa apre un centro di incontro e un locale in un'area urbana degradata e usufruisce di fondi pubblici a contributo degli oneri di ristrutturazione.

Titolarità della pubblica amministrazione

Passando alle forme a titolarità della pubblica amministrazione, **un primo bivio** è tra i casi nei quali l'amministrazione acquista in prima persona i servizi di welfare (di gran lunga i più frequenti) e quelli in cui regola un mercato sociale garantendo i termini di acquisto dei cittadini (ad es. accreditando i fornitori o definendo tariffe standard) ed eventualmente contribuendo alla spesa con appositi voucher. Va segnalato che in questi casi – con poche e non significative eccezioni - generalmente il fatto che l'interlocutore sia di terzo settore o profit dipende dalle scelte degli operatori economici e non dell'ente pubblico che attribuisce le risorse. Generalmente va constatato che mentre alcuni ambiti che implicano alti investimenti (es. residenze socio sanitarie per persone non autosufficienti; servizi per l'infanzia; accoglienza migranti) vedono la presenza di entrambi i tipi di soggetti, altri, che tipicamente hanno redditività troppo contenute per assicurare un ritorno al capitale investito, vedono prevalentemente la presenza di soggetti di terzo settore (es. servizi per minori o per dormitori per senza fissa dimora).

4. **Voucher**: forma molto discussa ma in realtà poco usata almeno nella sua forma pura, prevede che l'ente attribuisca al cittadino un buono di spesa vincolato generalmente a determinati scopi (es. formazione) e spendibile con fornitori accreditati (vedi il sistema delle "Doti" in Lombardia). Vi sono esperienze territoriali di voucherizzazione mitigata ad es. a Torino, dove nei servizi domiciliari per anziani l'amministrazione seleziona un fornitore, ma dove il cittadino, se scontento, può scegliere tra altri accreditati. Più in generale – e prescindendo dal meccanismo di un buono fisico, questo principio governa i casi, ad esempio in ambito socio sanitario, in cui il cittadino avente titolo di godere di un certo servizio (es. inserimento in residenza di una persona non autosufficiente) può scegliere presso quale soggetto (profit o non profit) fruirne.

Se si entra nei rapporti ove l'amministrazione acquista servizi, la domanda da farsi è in quale momento del processo che va dalla lettura dei bisogni all'esecuzione del servizio nasca la relazione con il terzo settore. Se nasce nelle fasi preliminari, avremo un tipo di rapporto più simile a quello incontrato nelle forme sussidiarie, soprattutto nel caso esso si svolga senza soluzione di continuità tra progettazione generale e gestione; più invece l'ente prefigura autonomamente il servizio, più il rapporto si concentra su aspetti gestionali con un conseguente ruolo solo operativo del terzo settore. Tralasciamo, perché se pur assai rilevante qui non pertinente, il tema delle possibili relazioni successive alla realizzazione dell'azione, relative al momento della verifica. Partiamo dal secondo caso, in cui il rapporto riguarda la fase di realizzazione del servizio e che dà

origine a modalità di affidamento regolate dalle normative generali sugli appalti.

5. **Affidamento**: è la soluzione di gran lunga più diffusa; la normativa di riferimento è il codice degli appalti[note]Emilio Emmolo, “Il nuovo codice degli appalti:cosa cambia nel welfare”, *Welfare Oggi*, n° 3/2016[/note]; in specifico sugli affidamenti in ambito sociale anche l’Autorità Nazionale Anticorruzione era intervenuta con una propria deliberazione il cui testo è scaricabile qui in pdf. Si applica indifferentemente ai casi in cui come esito finale della procedura l’ente pubblico scelga di rapportarsi con un soggetto di terzo settore o con un’impresa. Questa forma prevede che la pubblica amministrazione individui la necessità di dotarsi di un bene o servizio, renda pubblico attraverso un bando la propria richiesta consentendo quindi a qualsiasi soggetto interessato e avente i titoli necessari di presentare la propria proposta, selezioni l’offerta più vantaggiosa e instauri con il suo proponente un rapporto contrattuale, integrando in esso tanto le indicazioni iniziali contenute nel bando, quanto le specifiche caratterizzazioni di servizio introdotte dal proponente. Questa forma può assumere caratterizzazioni molto diverse, a seconda ad esempio del fatto che riguardi mere prestazioni di personale, o gestione autonoma di servizi complessi da parte dell’aggiudicatario; può instaurarsi – nei fatti, benché siano escluse dalla normativa – a fronte di valutazioni che concernono solamente il prezzo o che bilanciano prezzo e aspetti qualitativi della proposta dei concorrenti, e sulla base di diverse altre circostanze che meriterebbero opportuni approfondimenti.

Se invece il rapporto nasce nelle fasi precedenti, o nella lettura dei bisogni/programmazione o almeno nella progettazione generale, ci troviamo di fronte ad **un nuovo bivio.** Se vi è continuità amministrativa tra fasi programmatorie e fasi operative si hanno le forme di co-progettazione, altrimenti abbiamo un assetto che per la parte operativa ricalca l’affidamento del punto 5 cui si aggiunge una preliminare partecipazione del terzo settore a luoghi di programmazione (es. piani di zona). Partiamo da questa ultima ipotesi.

6. **Modello Programmazione e gestione**: l’ente locale, facendo propria la filosofia della legge 328/2000, coinvolge il terzo settore in fase di lettura dei bisogni e programmazione dei servizi, promuovendone la partecipazione a processi quali i piani di zona; l’esito che ne scaturisce è – accanto ad una lettura condivisa di bisogni e obiettivi - l’individuazione, frutto di un lavoro comune tra ente locale e terzo settore, di determinati interventi che sarebbe necessario attivare; tali interventi sono quindi assunti a piena titolarità da parte dell’ente locale che provvede a promuovere procedure di evidenza pubblica ben distinte dalla precedente cooperazione che ha portato all’individuazione degli interventi, procedure riconducibili a quelle del precedente punto 5. La mancanza di continuità tra le due fasi può essere rimarcata da disposizioni tese ad evitare che la partecipazione alla fase di pianificazione possa introdurre un illecito vantaggio per chi vi ha preso parte.
7. **Coprogettazione**: l’ente locale rende pubblica la volontà di intervenire su una determinata area problematica e chiama con procedura di evidenza pubblica i soggetti interessati a partecipare a tavoli di lavoro in cui, a differenza del punto precedente, non ci si limita ad individuare, ad esito di un processo di lettura dei bisogni e delle risorse, gli interventi da realizzare, ma si procede anche a definire, con i soggetti presenti al tavolo, chi, come e con quali risorse li metterà in atto. Generalmente la fonte normativa è individuata nelle istruttorie di coprogettazione previste dalla legge 328/2000 – e in particolare dal Dpcm del 30/3/2001 sull’affidamento dei servizi alla persona - e dalle leggi regionali che l’hanno recepito. L’evidenza pubblica e la *par condicio* sono garantite dal fatto che tale percorso, che comporta nella fase conclusiva l’attribuzione di risorse pubbliche, è aperto a tutti i soggetti che intendano prendervi parte e che ne hanno titolo, prevedendo eventualmente una loro preselezione come avviene nel caso di Brescia. Di seguito una sintesi delle differenze tra gli affidamenti del punto 5 e la coprogettazione del punto 7.