

Il servizio sociale territoriale può essere oggetto di co-progettazione?

Alceste Santuari, | 11 dicembre 2025

La co-programmazione e la co-progettazione contemplati nell'art. 55 del Codice del Terzo settore, così come ribadito nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020, devono considerarsi: a) alla stregua di procedimenti ordinari per la realizzazione, tra gli altri, di interventi, attività e progetti in ambito socio-assistenziale (cfr. art. 5, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 117/2017) b) ed equiordinati alle procedure disciplinate dal Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 36/2023).

Muovendo dall'assunto secondo cui gli strumenti e le procedure riconducibili, rispettivamente, alla concorrenza e alla collaborazione pubblico-privata, possono considerarsi equiordinati, sebbene appartenenti a "universi" diversi, obbligano le pubbliche amministrazioni, rispettivamente aggiudicatrici ovvero precedenti, ad identificare le procedure ritenute più efficaci, coerenti e funzionali al perseguimento degli obiettivi di interesse generale che l'azione amministrativa deve realizzare.

L'alternatività tra le procedure da implementare sottende che le pubbliche amministrazioni, superando le posizioni sostenute dai teorici dello "Stato minimo", debbano operare una scelta, riconducibile nel perimetro della loro discrezionalità amministrativa e autonomia organizzativa.

In questa cornice, marcata da una crescente ed avvertita esigenza di conformare l'azione amministrativa e i processi decisionali pubblici, tra gli altri, al principio di sussidiarietà orizzontale, gli enti pubblici competenti sono chiamati a valutare l'opportunità ovvero la necessità di esperire procedure che non abbiano quale ragione d'essere l'attivazione di rapporti contrattuali e, dunque, sinallagmatici, bensì la ricerca di accordi di natura collaborativa[note]Desidero ringraziare Piero D'Argento, Raffaele Tomba e Paolo Tomasin per i loro preziosi suggerimenti e commenti. [/note].

Le procedure amministrative di cui al Codice del Terzo settore rappresentano lo "spazio" ideale per realizzare collaborazioni attive e, laddove possibile, durature tra pubbliche amministrazioni e soggetti del Terzo settore. Esse, in primis, sono orientate a costruire una condivisione di obiettivi di avanzamento e solidarietà sociale e, conseguentemente, individuano le modalità applicative attraverso cui i soggetti non lucrativi sono chiamati a condividere le responsabilità istituzionali delle amministrazioni precedenti, ad esse conferite dall'ordinamento giuridico.

La responsabilizzazione di cui gli Enti del Terzo settore sono onerati in forza delle previsioni del d. lgs. n. 117/2017 non contempla né la loro sostituzione delle funzioni pubbliche né tantomeno la delega di queste ultime a loro favore.

In altri termini, le procedure amministrative della co-amministrazione disegnano il modus operandi che la pubblica amministrazione competente ritiene adeguate al fine di realizzare le proprie funzioni nell'ambito delle attività di interesse generale di cui all'art. 5, d. lgs. n. 117/2017 (cfr. art. 55, comma 1, Codice del Terzo settore). In quest'ottica, in particolare, la co-progettazione è finalizzata a condividere obiettivi comuni tra P.A. ed ETS, che consentano di realizzare attività, interventi e progettualità. Da ciò consegue che sebbene le pubbliche amministrazioni abbiano la facoltà di coinvolgere attivamente gli Enti del Terzo settore nella realizzazione di quelle attività, detto coinvolgimento non equivale a de-responsabilizzare gli enti pubblici procedenti in ordine all'assolvimento delle loro funzioni. In questa prospettiva, pertanto, la co-progettazione non dovrebbe essere utilizzata quale "cavallo di Troia" per de-finanziare il sistema di welfare ovvero per "scaricare" funzioni istituzionali, proprie degli enti pubblici, sugli Enti di Terzo settore, in specie quando quelle funzioni sono finalizzate a garantire i Leps.

Tra questi ultimi rientra anche il servizio sociale territoriale, la cui missione ultima è tutelare le persone fragili e assicurare alle medesime i diritti sociali (cfr. legge n. 328/2000 e leggi regionali, tra cui la l.r. Emilia-Romagna, n. 2/2003 e, più recentemente, Linee guida per i modelli organizzativi degli ATS per l'attuazione dei Leps)[note]Si tratta del decreto Interministeriale del 24 giugno 2025, recante "Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti Territoriali Sociali per l'Attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali", che, tra l'altro, sottolinea come "[t]ale prospettiva normativa si è rivelata particolarmente importante per il perseguimento dell'obiettivo del potenziamento del servizio sociale professionale definito dalla programmazione sociale nazionale in materia di interventi e servizi di contratto alla

povertà, consentendo l'introduzione di uno specifico livello essenziale delle prestazioni nella legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797" (p. 19).[/note]. Sebbene in alcuni contesti, il servizio sociale territoriale sia oggetto di "esternalizzazione" al Terzo settore ovvero oggetto di altre forme di erogazione, merita ricordare che il Servizio sociale territoriale è una funzione istituzionale che, in ragione della propria "natura specifica"[note]In questo senso, si pensi al fatto che il SST può essere oggetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, come la tutela dei minori abbandonati, la richiesta di relazioni, l'attuazione di misure nei confronti di disabili, persone affette da patologie psichiche, dipendenti da sostanze, persone interessate da provvedimenti penali, così come l'assistente sociale può assumere autonomamente provvedimenti di allontanamento di minori dalla loro famiglia.[/note], non dovrebbe essere oggetto né di esternalizzazione né di co-progettazione[note]Si vedano, in quest'ottica, le raccomandazioni contenute, rispettivamente, nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2024-2026. Nel primo si legge: "La stabilità del rapporto di lavoro e la dipendenza organica dagli enti titolari della funzione sociale degli operatori preposti alla presa in carico dei cittadini residenti costituisce essa stessa una garanzia dell'esigibilità di un LEPS appropriato e qualitativamente uniforme sull'intero territorio nazionale". Il secondo contiene il seguente passaggio: "In continuità con il passato, la prima priorità del presente Piano è dunque quella di potenziare il servizio sociale professionale garantendo il LEPS previsto dalla norma. Al riguardo, pur potendo il LEPS essere perseguito anche con contratti a tempo determinato, si richiama l'attenzione sulla ratio della norma istitutiva del contributo nazionale, che è quella di garantire l'attuazione uniforme del suddetto LEPS sull'intero territorio nazionale, incentivando 'assunzione stabile di assistenti sociali da parte dei Comuni e dei relativi ATS. La stabilità del rapporto di lavoro e la dipendenza organica dagli enti titolari della funzione sociale degli operatori preposti alla presa in carico dei cittadini residenti costituisce essa stessa una garanzia dell'esigibilità di un LEPS appropriato e qualitativamente uniforme sull'intero territorio nazionale." A quanto fin qui riportato, si aggiunga che, in caso di esternalizzazione del SST, si perde la possibilità di accedere al contributo assistenti sociali, così come previsto dalla legge n. 178/2000, art. 1 comma 797; definito poi operativamente con il Decreto del MLPS 4 febbraio 2021, n°15.[/note].

Nello specifico, il procedimento di co-progettazione, che avesse ad oggetto il servizio sociale territoriale, dovrebbe considerarsi illegittimo in quanto in contrasto con il disposto dell'art. 55, comma 1, del Codice del Terzo settore. Preme ricordare che il comma in parola prevede che oggetto della co-progettazione sono "gli interventi e i servizi di cui all'art. 5" del medesimo Codice, i quali rientrano nell'esercizio delle funzioni delle amministrazioni precedenti. Sia dal tenore letterale sia dalla collocazione logico-sistematica della disposizione testé citata appare evidente che la ratio legis sia stata quella di prevedere in capo alle pubbliche amministrazioni precedenti una modalità attuativa delle proprie funzioni, alternative a quelle tradizionali di matrice competitiva ovvero al ricorso a propri enti strumentali, quali le aziende speciali ovvero alle società partecipate (società miste) o, ancora, alle società totalmente controllate (società in house).

In questa prospettiva, dunque, le attività di cui all'art. 5 del d. lgs n. 117/2017 costituiscono gli "elementi necessari" per realizzare la funzione pubblica delle amministrazioni precedenti. A supporto di questa linea interpretativa depone il comma 3 dell'art. 55, che identifica il "cuore" della co-progettazione, ossia "la definizione ed eventualmente la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2." Alla luce del combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 55, pertanto, non può scorgersi un "avvalimento" degli Enti del Terzo settore quali soggetti "affidatari" della gestione di una funzione pubblica. Al contrario, essi risultano, in quanto individuati dall'art. 1 del Codice del Terzo settore quali soggetti di diritto privato "onerati" di una responsabilità di natura collettiva. In quest'ottica, gli Enti del Terzo settore sono i partners naturali delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione di attività, progetti e interventi che possano, anche in termini di maggiore adeguatezza, efficacia, efficienza e cooperazione, contribuire all'assolvimento degli obblighi istituzionali delle amministrazioni precedenti.

Quanto fin qui descritto dovrebbe permettere di non cedere ad utilizzi opportunistici dell'art. 55, che finiscono, inter alia, per gettare ombre, incertezze e pregiudizi su un procedimento che, per poter essere apprezzato in tutte le sue potenzialità, richiede di essere genuinamente disegnato e attuato, in specie quando le attività, gli interventi e i progetti in esso contenuti siano funzionali a potenziare la fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni.