



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# GLI ISTITUTI GIURIDICI COOPERATIVI: A CHE PUNTO SIAMO E COME SI APPLICANO NELL'AMBITO DELLA DISABILITA'?

Ovvero

## QUALI PROCEDURE ASSICURANO MAGGIORMENTE I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI?

Prof. ALCESTE SANTUARI (Ph.D. Law-Cantab)  
Dipartimento di Sociologia e Diritto  
dell'Economia



# PUBBLICITÀ PROGRESSO...

10015\_2\_315.2.6 18/01/22 15:03 Pagina 1

**Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili**

Il Budget di Salute rappresenta uno strumento innovativo ed efficace di integrazione sociosanitaria e di promozione dell'inclusione sociale delle persone fragili. Esso è in grado di contemplare percorsi, progetti e interventi personalizzati di cura, di riabilitazione, di inserimento lavorativo e di autonomia delle persone fragili.

Le finalità e le attività ricomprese nel *BdS* rendono questo "schema di gioco" giuridico e programmatico funzionale alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

Il *BdS*, attivabile dalle aziende sanitarie locali in collaborazione con i Servizi sociali territoriali, implica il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, delle famiglie dei beneficiari-utenti e delle loro reti.

La natura personalizzata e comunitaria delle attività, dei progetti e degli interventi oggetto del *BdS* richiedono l'attivazione di procedure amministrative che permettano di stabilire rapporti collaborativi, e non soltanto competitivi, con gli erogatori dei servizi e delle prestazioni. Di qui la necessità e l'opportunità per le aziende sanitarie e per gli enti locali di definire percorsi, strumenti e modalità di organizzazione e di gestione delle attività e dei progetti personalizzati di utilizzare gli istituti giuridici della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento libero. Essi permettono di sottrarre i servizi, i progetti e le attività definiti dal *BdS* dalle procedure pubbliche di affidamento di servizi, esaltandone l'attitudine a creare reti di collaborazione in ambito comunitario.

Alceste Santuari è professore associato di Diritto dell'economia nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, afferente al Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia. È titolare dei seguenti insegnamenti: Diritto dell'economia degli enti non profit, Diritto dell'economia, Partenariati pubblico-privati e Diritto dei servizi sociali. È stato referente scientifico del progetto di elaborazione delle Linee guida del Comune di Bologna in materia di co-progettazione e componente del gruppo di lavoro nazionale che ha elaborato le linee guida in materia di Budget di Salute.

**Alceste Santuari**

**Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili**

**Profili giuridici di uno strumento innovativo di partenariato pubblico-privato**

**Collana di Diritto**

**FrancoAngeli**

**SAGGI E RICERCHE**

10015\_2 A. SANTUARI IL BUDGET DI SALUTE E LA PRESA IN CARICO DELLE PERSONE FRAGILI

**FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

Edizione fuori commercio



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# UNA PREMESSA DI METODO

- necessità di comprendere la specificità dei servizi socio-sanitari
- necessità di comprendere la specificità dei soggetti giuridici non profit e delle imprese sociali
- necessità di comprendere le finalità degli interventi
- necessità di conoscere le (diverse) fonti normative
- solo così si può delineare un quadro giuridico delle procedure di affidamento dei servizi **coerente**



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# A COSA SIAMO ABITUATI MAGGIORMENTE?

Agli appalti

Cosa sono?

Cosa intendono realizzare?

Quali sono le regole che li definiscono?

Come si rapportano con il diritto UE?



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



*welforum.it*



# A COSA SIAMO ABITUATI MAGGIORMENTE?

Interlocutori: imprese = operatori economici

ETS: «marginali» (eccezione: cooperative sociali = imprese sociali)



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# LA «PERCEZIONE» DEGLI ISTITUTI GIURIDICI COOPERATIVI

Procedure «residuali», «occasionali» e «sperimentali»  
oppure

Procedure «ordinarie», consapevoli e anche di «processo»?



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# I PRINCIPI SENZA PROCEDURE RIMANGONO...PRINCIPI

«L'art. 55 del Codice del Terzo settore è la  
procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»

(Corte cost. sentenza n. 131 del 2020)



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**welforum.it**



# CHE COSA STABILISCE IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'?

«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.»



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# CHI SONO I SOGGETTI GIURIDICI CHE L'ORDINAMENTO HA INDIVIDUATO QUALI PARTNERS DELLE P.A.?

Gli Enti del Terzo settore (ETS): soggettività giuridica e  
organizzazione interna

Quale è il ruolo ad essi assegnato?

Attivo, creativo, collaborativo, non competitivo  
oppure **competitivo?**



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# IL RUOLO E LA RESPONSABILITA' DEGLI ETS

Corresponsabilità nella garanzia dei LEPs  
(art. 117, comma 2, lett. m), Cost.):

conseguenza

«cambio di pelle» degli enti non lucrativi:  
da meri erogatori a partners di progetto

Diritto alla salute implica «cooperazione» tra diversi soggetti



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# CHE TIPO DI RISPOSTA AI BISOGNI DELLA COMUNITA'?

Prestazionale  
Multilivello  
Efficace  
Inclusiva  
Integrata  
A rete  
Collaborativa  
Aderente alle evoluzioni  
Mix di soluzioni



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA' DI BOLOGNA



**welforum.it**



# LE RAGIONI DI UNA SCELTA

Quali bisogni – fenomeni da affrontare?  
Verso quale prospettiva?  
Quale idea di cambiamento e risultato atteso?  
Quale servizio o attività?  
Quale la migliore strategia di intervento?  
Quali processi di partecipazione promuovere?  
Per quali destinatari?  
Con quali soggetti?  
Per quanto tempo?  
Con quali risorse?  
A quali condizioni?  
Quale valutazione di impatto sociale?



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**welforum.it**



# LE DIMENSIONI RILEVANTI

1. Funzione pubblica e indirizzi di regolazione
2. Natura del problema da affrontare
3. Quadro risorse, piano e modello finanziario
4. Destinatari dei progetti – interventi
5. Ruolo degli ETS
6. Tipologia di intervento – servizio



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**welforum.it**



# ALCUNI DEGLI OBIETTIVI DELLA CO-PROGETTAZIONE (IN SPECIE PER LE AZIENDE SANITARIE LOCALI)

Aumentare il livello di partecipazione  
Progettare e costruire un sistema di comunità  
Evitare forme di neo-istituzionalizzazione  
Costruire un sistema di salute «system-centred»  
Rimodulare il modello organizzativo attuale



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



*welforum.it*



# LA SCELTA DELLE PROCEDURE

Esiste una (presunta) primazia di alcune procedure su altre ?  
oppure è raccomandabile un loro utilizzo «selettivo» e  
«motivato» ?

Ruolo della discrezionalità amministrativa e della  
programmazione pubblica



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



*welforum.it*



# GARE DI APPALTO vs. ISTITUTI GIURIDICI COOPERATIVI

- Rapporto di committenza/sinallagma
- Servizio (standardizzato)
- Criteri di valutazione: prezzo/elementi qualitativi
- P.A. aggiudicatrice
- Codice dei contratti pubblici

- Collaborazione e condivisione obiettivi
- Specifici progetti di attività e servizi (superamento degli interventi innovativi e sperimentali)\*
- Progetto qualitativo
- P.A. procedente
- L. 241/1990

\* tuttavia, gli istituti giuridici cooperativi costituiscono procedure ORDINARIE



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# IN QUESTO CONTESTO, IL BUDGET DI SALUTE:

“schema”, strumento e progetto individuale e di comunità, che, contemplando un necessario coordinamento tra enti pubblici e soggetti privati, si presenta quale “luogo” capace di offrire risposte sistemiche ai bisogni di salute e di inclusione sociale espressi dalle comunità e, in particolare, dai gruppi più vulnerabili e fragili.

Procedure non competitive, ma collaborative  
(art. 28, comma 4, schema d. lgs. «disabilità»)



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# CONSEGUENZA

Dal «mero» acquisto di prestazioni alla  
costruzione di percorsi condivisi e multilivello  
che richiedono procedure e approcci non mercantilistici



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



*welforum.it*



## Un'innovazione nell'integrazione socio-sanitaria



Ruolo degli Enti Locali e delle ASL

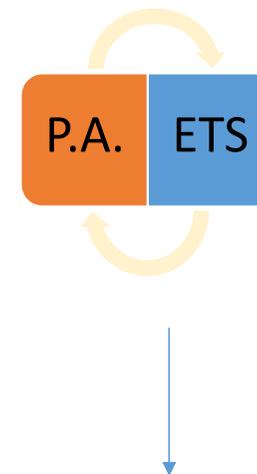


ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA DI BOLOGNA



welforum.it

## Un'innovazione giuridico-amministrativa



Art. 55 CTS

## Un'innovazione socio-sanitaria

Standardizzazione degli interventi

✓ Flessibilità nell'implementazione degli interventi

Progetti Terapeutici Riabilitativi Personalizzati

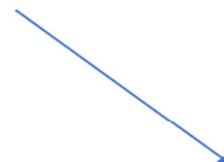
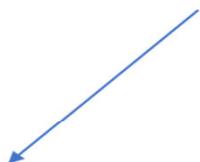


Co-progettazione (ex art. 55 Codice del Terzo settore – l. 241/1990)

Progetti, azioni e interventi di carattere innovativo e che richiedono una collaborazione ab origine tra AUSL ed enti del terzo settore



**Ruolo dell'AUSL: procedente / facilitante / coordinamento = governance sociale multilivello**



Welfare comunitario

Approccio integrato

Flessibilità degli interventi



**Non si registra un solo soggetto “gestore/erogatore”, bensì (anche) una pluralità di soggetti, che possono costituirsi in rete per la realizzazione dell'attività, progetto e interventi previsti dal budget di salute**



Procedure competitive (Codice dei contratti pubblici – d. lgs. n. 36/2023)

Servizi, attività e interventi di tipo standardizzato



Governance centralizzata



Ruolo dell'AUSL: committente



All'esito della procedura, il soggetto selezionato è l'unico erogatore/prestatore sulla base di un rapporto sinallagmatico (prestazione vs. corrispettivo)

# LA CO-PROGETTAZIONE E' UNO STRUMENTO ADEGUATO PERCHE':

- è coerente con il processo di de-istituzionalizzazione
- valorizza le risorse locali come forma di risposta comunitaria al bisogno
- permette di coinvolgere un numero maggiore di enti del terzo settore
- crea le condizioni per rendere sistematica la dimensione della collaborazione tra il servizio pubblico e i soggetti del terzo settore



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA' DI BOLOGNA



welforum.it



# IL CONTENUTO DELL'ART. 28 SCHEMA DI D. LGS. IN MATERIA DI DISABILITA'

riconosce il “budget di progetto” quale strumento che può garantire l’attuazione del progetto di vita: esso è costituito, in modo integrato, dall’insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali (comma 1).



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**welforum.it**



# IL CONTENUTO DELL'ART. 28 SCHEMA DI D. LGS. IN MATERIA DI DISABILITA'

la realizzazione del “budget di progetto” “è effettuata” attraverso gli istituti giuridici di natura cooperativa di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore (comma 3)



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**welforum.it**



# IL CONTENUTO DELL'ART. 28 SCHEMA DI D. LGS. IN MATERIA DI DISABILITA'

Le procedure di matrice cooperativa richiamate nell'art. 28, comma 3:

1. promuovono una presa in carico delle persone con disabilità
2. prevengono forme di istituzionalizzazione, anche attraverso soluzioni alloggiative e dotazioni strumentali innovative che permettano di conseguire e mantenere la massima autonomia
3. garantiscono la possibilità di attivare servizi accessori, in particolare legati alla domiciliarità
4. assicurano la continuità dell'assistenza, secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato con il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale (cfr. componenti 5 e 6 del PNRR).



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



welforum.it



# IL CONTENUTO DELL'ART. 28 SCHEMA DI D. LGS. IN MATERIA DI DISABILITA'

Si tratta di obiettivi stabiliti all'art. 2, punto (12) della legge delega n. 227/2021 e che non trovano esplicita "cittadinanza" nel testo approvato in Conferenza Unificata.

Infatti, in questo senso, la previsione contenuta nell'art. 28, comma 9, secondo la quale il "budget di progetto è impiegato senza le limitazioni imposte dall'offerta dei singoli servizi", andrebbe maggiormente specificato e reso funzionale a quanto sopra richiamato.



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA



**welforum.it**



# LE SFIDE PER LE ASL E PER GLI ETS

**ASL:**

Attenzione alle procedure più adeguate a realizzare gli obiettivi  
Riorganizzazione interna per valutare l'attivazione di una «unità di missione»

**ETS:**

Collaborazione effettiva  
Rafforzare la propria capacità di creare reti



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITA DI BOLOGNA



**welforum.it**

