

I modelli di erogazione dei servizi sociali: la domanda istituzionale

Il disegno della ricerca

di Annalisa Turchini e Francesca Spitilli

INDICE

Premessa	3
1. IL CONTESTO	3
1.1 L'inquadramento normativo	3
1.2 I meccanismi di regolazione: la domanda istituzionale	4
1.3 I servizi pubblici locali e i servizi privi di rilevanza economica: normativa generale	6
2. IL DISEGNO DELLA RICERCA	10
2.1 Dal fenomeno ai concetti: il quadro teorico di riferimento	10
2.2 Oggetto dell'analisi	12
3. LE TECNICHE D'INDAGINE	15

PREMESSA

La presente ricerca, di cui di seguito si illustra il disegno e le sue fasi di attuazione, ha come *focus* la domanda istituzionale di servizi alla persona da parte delle amministrazioni locali, meglio nota come *outsourcing* dei servizi sociali.

Nella scelta delle attività da erogare al territorio, i soggetti pubblici tendono a privilegiare determinate forme d'interazione con il Terzo Settore capaci di influenzare in modo piuttosto consistente la portata e le caratteristiche del sistema di offerta territoriale. Le forme di regolazione adottate influiscono pertanto sulla scelta e sulle modalità di intervento territoriale dei fornitori tracciando i confini di specifici modelli di welfare locale. Pertanto l'indagine sull'offerta dei servizi da parte del Terzo Settore e la presente, sulla domanda istituzionale sono gli elementi cardine del mercato dei servizi sociali.

1. IL CONTESTO

1.1 L'inquadramento normativo

L'attività delle amministrazioni tra cui quelle locali, può essere divisa in due grandi tipologie: la prima afferisce agli atti che questa emana in ragione delle proprie competenze e autorità, la seconda fa riferimento ai servizi che essa offre ai cittadini.

All'interno della categoria dei servizi pubblici rientrano i servizi sociali la cui definizione è stata fornita per la prima volta dal decreto legislativo n. 112/1998 [1], attuativo della legge n. 59/1997, nota come legge Bassanini. Art. 128, co. 2, d. lgs. 112/1998: "per servizi sociali s'intendono quelle 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".

1.2 I meccanismi di regolazione: la domanda istituzionale

I meccanismi di regolazione vigenti prevedono, a partire dal DPCM 30 marzo 2001¹, l'azione delle Regioni a disciplina delle modalità di acquisto dei servizi da parte dei Comuni. Le Regioni sono chiamate pertanto a svolgere una funzione regolativa importante, presente in appositi regolamenti comunali relativi all'acquisto di servizi sociali da soggetti del Terzo Settore. Il soggetto pubblico rappresenta ed esercita, quindi, pienamente la capacità di espressione della propria "domanda istituzionale" di servizi. Vista sotto quest'ottica, la selezione dei servizi sembra, in gran parte, dettata dal soggetto pubblico e la prospettiva evocata dal welfare community risulta piuttosto in ombra. Certamente la definizione del sistema di offerta non può tenere conto soltanto di fattori endogeni all'organizzazione coerenti con il mandato sociale (bisogni sociali), ma inevitabilmente, risente dei meccanismi di regolazione dell'offerta stabiliti dal soggetto pubblico². È, quindi, importante comprendere quali confini vengono stabiliti dal soggetto pubblico e quanto tali limiti agiscano sulle organizzazioni nonprofit.

Sempre con riferimento alla normativa, secondo il comma 4 dell'art. 1 della citata Legge 328/2000, gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni. Si richiama il comma 5 dello stesso articolo, il quale prevede che "alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato....".

Al Terzo Settore viene riconosciuto un ruolo che va ben oltre la gestione e la progettazione dei servizi per conto della Pubblica Amministrazione. Ai Comuni, infatti, spetta l'esercizio della programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali, l'indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle

¹ Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della Legge 328 del 2000

² Bifulco L., Vitale T., *Il welfare nascosto: il mercato privato dell'assistenza in Italia e in Europa*, Carrocci, 2002

risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento di vari soggetti tra cui, appunto, il Terzo Settore (art. 6, comma 2, lettera a). Quest'ultimo diventa quindi un attore a pieno titolo del processo di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema integrato dei servizi.

Viene poi specificato (art. 5, "Ruolo del Terzo Settore") che ai fini dell'affidamento dei servizi gli enti pubblici devono privilegiare il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che garantiscano la massima espressione della progettualità dei soggetti operanti nel Terzo Settore, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale. L'art. 5 prevede inoltre che gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, per favorire il principio di sussidiarietà, dovranno promuovere azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel Terzo Settore, ad esempio portando avanti politiche formative e interventi per l'accesso agevolato al credito e ai fondi dell'Unione Europea. In tema di affidamento dei servizi è soprattutto il D.P.C.M. 30 marzo 2001 ad entrare nel merito, specificando:

- l'esplicito diniego di forme di aggiudicazione al massimo ribasso nell'affidamento dei servizi;
- la preferenza verso forme di aggiudicazione ristrette e negoziate. In tale ambito, infatti, le procedure ristrette permettono di valutare e valorizzare diversi elementi di qualità che il Comune intende ottenere dal servizio appaltato.

Il D.P.C.M. rimanda poi alle Regioni l'adozione di specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo Settore nell'affidamento dei Servizi, e definisce alcuni elementi che gli Enti Locali devono valutare per la selezione degli organismi non profit. Dalla relazione illustrativa al relativo schema di decreto si evince la ratio di queste disposizioni, volte a promuovere e valorizzare il coinvolgimento di tali soggetti, che, "nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale, (...) sono meglio in grado di rispondere al fabbisogno sociale dei cittadini, in virtù del loro forte radicamento al territorio, e possono dunque collaborare positivamente all'elaborazione di prestazioni flessibili e personalizzate".

1.3 I servizi pubblici locali e i servizi privi di rilevanza economica: normativa generale

È importante, inoltre, delineare il quadro normativo generale concernente i servizi pubblici locali, in quanto è in quest'ambito che i soggetti che operano nel Settore del Sociale devono districarsi per classificare i servizi stessi e per applicare la relativa disciplina correttamente. È un argomento di notevole complessità e particolarmente articolato, considerato che esso è stato oggetto di molteplici modifiche e rettifiche ad opera del legislatore nazionale, soprattutto negli ultimi anni.

La L. 28 dicembre 2001, n. 448, modificando l'art. 113 TUEL (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali), ha inserito l'art. **113bis** che ha introdotto la distinzione tra servizi "di rilevanza industriale" e servizi "privi di rilevanza industriale", assoggettando i primi al regime di concorrenza attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e prevedendo per i secondi l'affidamento diretto. In seguito, il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha sostituito alla distinzione tra servizi pubblici di rilevanza industriale/non di rilevanza industriale quella tra servizi pubblici "a rilevanza economica" e servizi pubblici "privi di rilevanza economica", con ciò mostrando l'intento di superare la distinzione dei servizi pubblici basata esclusivamente sul modo tecnico in cui il servizio pubblico viene prodotto, cioè sul suo carattere strutturale e di produzione.

Il testo dell'art. 113 bis prevedeva, (prima di essere sottoposto al vaglio della Consulta) la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica mediante affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, anche consortili, società a capitale interamente pubblico controllate dagli enti locali, ovvero, in caso di modeste dimensioni del servizio o caratteristiche che lo rendessero opportuno, in economia, confermando la possibilità di affidamento diretto dei servizi culturali anche ad associazioni e fondazioni costituite o partecipate dagli enti stessi.

Mentre nel caso dei servizi locali di rilevanza economica l'art. 113 prevede sostanzialmente l'affidamento mediante gara, l'art. 113 bis, per l'appunto, per i servizi privi di rilevanza economica disponeva la gestione mediante affidamento diretto senza gara. Le due discipline

sono sempre state ispirate a due differenti fili conduttori, perché mentre per i servizi aventi rilevanza economica l'elemento ispiratore è costituito dalla tutela della concorrenza nell'erogazione, nel caso invece dei servizi privi di rilevanza economica le esigenze della concorrenza appaiono sensibilmente temperate dall'esigenza di dare massima espressione alla dimensione sociale, che in questi servizi assume grande rilievo.

Il legislatore pertanto ha privilegiato, come si evince dai rispettivi testi comparati - fatte salve le disposizioni previste per i singoli settori - l'affidamento diretto a:

- a. istituzioni;
- b. aziende speciali, anche consortili;
- c. società a capitale interamente pubblico, in presenza delle condizioni specificate.

La disposizione consentiva altresì l'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate, nonché in generale la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non fosse opportuno procedere all'affidamento esterno.

L'intervento del legislatore ha dato luogo a notevoli difficoltà interpretative e indotto parte della dottrina a ritenere non più possibile per gli Enti Locali l'affidamento a terzi della gestione dei servizi sociali a seguito dell'abrogazione del quarto comma dell'art. 113 bis, che prevedeva espressamente quest'ipotesi, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore, qualora ricorressero "ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale". Se quest'interpretazione fosse stata corretta sarebbe stato vanificato il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dalla Costituzione dopo la riforma del Titolo V, nonché dal dettato della Legge 328/2000, che ha fortemente ridimensionato la sfera di competenza legislativa dello Stato. Tuttavia alcuni autori hanno elaborato conclusioni diverse sulla base di una lettura attenta e sistematica delle norme, alla luce anche della logica che informa i vari procedimenti aperti a carico dell'Italia da parte della Commissione europea per infrazione ai principi comunitari in tema di concorrenza, in

particolare a seguito degli affidamenti diretti previsti come regola generale in tema di gestione di servizi pubblici “privi di rilevanza industriale”, di cui alla versione precedentemente in vigore dell’art. 113 bis del T.U.E.L..

L’equivoco nasce dal fatto che i servizi sociali debbano essere necessariamente annoverati tra i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica: in realtà per una loro classificazione non bisogna prendere in considerazione “gli utenti (ai quali il servizio è reso senza costi o sottocosto) ma l’attività che i gestori terzi svolgono a fronte di un corrispettivo remunerativo, versato dall’Ente Locale, e dunque non in perdita; in questa prospettiva, è innegabile che l’attività (pur sociale quanto ai destinatari) abbia un rilievo economico per i soggetti che possono aspirare ad ottenere l’incarico di gestione”. Nell’ipotesi in cui un soggetto terzo gestisca il servizio sociale senza ricavarne dagli utenti il corrispettivo, è pur sempre l’Ente Locale a garantire la remunerazione al gestore; pertanto per quest’ultimo (e per tutti gli aspiranti a rivestire tale posizione) il servizio pubblico, ancorché sociale, presenta rilievo economico in senso relativo.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 272/2004, ha dichiarato l’incostituzionalità del citato art. 113bis del TUEL in materia di servizi privi di rilevanza economica, in quanto, nella valutazione della Corte, questi servizi non attengono alla tutela della concorrenza (come invece i servizi di rilevanza economica) e perciò la relativa disciplina non spetta alla competenza statale ex art. 117 Cost.. Viene così integralmente meno la disciplina dettata in tema di servizi privi di rilevanza economica di cui all’art. 113 bis. A tale proposito la Corte ha opportunamente richiamato il “Libro Verde sui servizi di interesse generale” del 21 maggio 2003, in cui la stessa Commissione Europea ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Emerge, pertanto, come la distinzione tra le differenti nature di servizio pubblico locale (con o senza rilevanza economica) sia di fondamentale importanza in quanto ad essa sono ricollegate modalità di gestione completamente differenti. Invero, ciò che qualifica un’attività come economica non è solo il fine produttivo cui essa è indirizzata, ma anche il metodo con cui è svolta. L’attività produttiva può dirsi condotta con metodo economico quando le entrate percepite per l’attività sono tese a remunerare i fattori

produttivi utilizzati, consentendo nel lungo periodo la copertura dei costi con i ricavi. Un tale contenuto della nozione di attività economica sembra essere stata recepita sul piano legislativo per gli enti pubblici, per i quali la produzione di beni o servizi è qualificabile come “imprenditoriale” in quanto essi sono tenuti per legge ad operare secondo “criteri di economicità”, criteri di autosufficienza economica da valutarsi peraltro oggettivamente con riferimento all’attività nel suo complesso e non ai singoli atti di impresa.

“Non può invece” – prosegue la Corte – “qualificarsi come “attività economica” la produzione, sia da parte di un soggetto pubblico che di un soggetto privato, di beni o servizi erogati gratuitamente o a prezzo politico, ciò che fa oggettivamente escludere la possibilità di coprire i costi con i ricavi. Non è pertanto l’oggetto dell’attività ma la modalità di gestione che determina l’indice della sua economicità” (Parere Corte dei Conti n. 195/2009).

Per concludere, il venir meno dell’art. 14, comma 2, del D.L. n. 269/2003 e dell’art. 113 bis del T.U.E.L. non ha determinato né un vuoto normativo né uno stravolgimento della disciplina dei servizi pubblici ‘privi di rilevanza economica’, ma una continuità/discontinuità all’interno della quale si segnala il tramonto del principio della tipicità delle forme organizzative, sostituito semmai da quello della congruità fra ‘causa’ dello schema organizzativo e logica del servizio non economico. La situazione consente pertanto agli enti di far salve tutte le esperienze realizzate in questi anni, nonché di ipotizzare strategie sperimentali significative. L’intervento della Sentenza della Corte Costituzionale rimuove dal quadro normativo una disciplina statale troppo invasiva, che costringeva la dottrina ad elaborare complesse interpretazioni per legittimare la continuità degli affidamenti della gestione dei servizi sociali a terzi, ma d’altra parte creerà problemi tra Regioni e Autonomie Locali nella definizione delle rispettive sfere di competenza in materia.

2. IL DISEGNO DELLA RICERCA

2.1 Dal fenomeno ai concetti: il quadro teorico di riferimento

La necessità di esternalizzare a soggetti terzi, funzioni originariamente erogate dal soggetto pubblico viene generalmente definito nella letteratura specializzata come fenomeno della contrattualizzazione delle politiche sociali. Esso risponde ad uno “spostamento del baricentro delle funzioni pubblico-statali dalla produzione diretta di beni e servizi alla promozione delle capacità di azione della società civile e del mercato³”. Tale sostanziale mutamento risponde a 3 obiettivi quali: 1) la divisione delle funzioni di programmazione, gestione, controllo/valutazione e finanziamento; 2) la messa in trasparenza dei procedimenti (processi) attraverso la competizione tra i fornitori; 3) la centralità del ruolo dell’utenza cui è accordata capacità di scelta tra una rosa di fornitori. La crisi del modello universale di intervento pubblico nel sociale (noto come *welfare state*), è inoltre aggravata dalla consistenza delle risorse economiche impegnate e implica pertanto la necessità di una riduzione della spesa pubblica in questo settore. La concomitanza di tutti questi elementi e il loro posizionamento all’interno del nuovo quadro delle politiche sociali (denominato *welfare mix*⁴) determina due effetti importanti: il primo riguarda lo sconvolgimento profondo delle relazioni esistenti fra i livelli di governo interessati dalle politiche sociali; il secondo attiene l’individuazione delle responsabilità che spettano ai diversi attori che entrano in gioco nel processo di offerta. Nel primo ambito bisogna sottolineare come le nuove relazioni che vengono ad instaurarsi fra soggetto pubblico e altri soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell’offerta determinano un passaggio strategico da processi di tipo *government* verso altri caratterizzati da una centratura di *governance*⁵. “I processi di *governance* si caratterizzano per due elementi di fondo: l’affermarsi di relazioni non più gerarchicamente determinate tra gli attori, bensì orientate a stabilire rapporti di tipo orizzontale e cooperativo ed il conseguente incremento dei soggetti che concorrono a stabilire il contenuto dell’azione pubblica. Ne consegue l’affermarsi di una pluralità di soggetti, prima schiacciati dalla

³ Bifulco L., Vitale T., La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale, in Bifulco L. (a cura di), Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti, Carocci, Roma, 2005

⁴ Vedi Rapporto su offerta di servizi socio-assistenziali del Terzo settore, parag. 1.2

⁵ Nel sistema di *government*, l’ordinamento dello Stato ha un carattere di razionalità sovraordinata di tipo impersonale, mentre nel sistema di *governance* le istituzioni politiche e burocratiche non sono più identificabili come i centri univoci del potere diventano i soggetti responsabili dell’attivazione di forme di progettazione e azione sociale che si moltiplicano e si differenziano, sviluppando benessere mediante la promozione del dialogo e della comunicazione in una prospettiva di bene comune socialmente legittimata” in L. Fazzi, A. Scaglia, Il governo della città nella trasformazione del welfare, F. Angeli, Milano 2001, pag. 47

rispondenza "univoca" ed universalistica dell'azione pubblica ai bisogni comuni⁶". Per quanto attiene il secondo ambito il passaggio da un sistema di offerta di servizi improntato dal solo soggetto pubblico verso un sistema definibile come multi-attore dove non è immediatamente individuabile il soggetto responsabile nei confronti dell'utente (consumatore) richiede una maggiore attenzione al processo di responsabilizzazione. In questo caso è chiaro il riferimento a processi di *accountability*⁷ dove la chiara individuazione delle responsabilità che spettano ai diversi attori che entrano in gioco nel processo di offerta, favorisce sia la trasparenza economico-finanziaria degli atti, sia il controllo da parte degli *stakeholder*, facilitati dalla standardizzazione del processo di produzione del servizio grazie alla ripartizione delle funzioni tra tutti gli attori.

Nella letteratura di settore si riscontra una certa convergenza nel classificare gli interventi di *New Public Management*⁸ a partire dal tipo di competizioni e collaborazioni formali e informali che si instaurano tra le parti con una forte centratura sulla capacità di scelta da parte dell'utenza. La componente principale che definisce la tipologia di modello è data dalla forma di rapporto con i fornitori di servizi sociali sostanzialmente dal "come" si contrattualizza il fornitore piuttosto che dal "chi" si sceglie per l'erogazione del servizio. Le due possibili esemplificazioni, fanno riferimento al modello del "*contracting out*" e il modello dei "*quasi mercati*": il primo, in quanto emblematico della ricerca della soluzione di produzione più efficiente; il secondo, in quanto affianca a questa ricerca l'obiettivo di una maggiore articolazione nell'offerta, ottenuta attraverso il ricorso ad una pluralità di produttori, anche ai fini di garantire una maggiore libertà di scelta da parte dei cittadini⁹. Il modello del *contracting out*, o dell'esternalizzazione (appalti, convenzioni, affidamenti ecc.), si ha quando l'amministrazione pubblica acquista i servizi offerti da un soggetto privato (profit o non profit), stipulando con esso uno specifico contratto, ma rimanendo essa stessa responsabile del servizio nei confronti dell'utenza finale. Diversamente il modello dei quasi mercati si fonda sull'offerta competitiva tra fornitori autorizzati mentre la funzione di

⁶ Cfr. AA. VV. *I processi di micro concertazione nel sociale*, XXV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI, Bari 2001, pag. 2

⁷ Strumento utile alla regolazione delle attività della PA che si rende disponibile a rendere conto agli *stakeholder* dello stato dei conti economici e, in generale, della correttezza ed efficacia degli atti.

⁸ Tra i diversi modelli di amministrazione quello che punta sull'adozione di logiche manageriali e di politiche di esternalizzazione è noto come *new public management*

⁹ P. Bosi, M. C. Guerra, P. Silvestri *Coerenza dei modelli di regolamentazione dei servizi socio-sanitari nell'esperienza della 328/00 e delle riforme costituzionali*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia Dipartimento di Economia Politica, Materiali di discussione, Aprile 2008

finanziamento resta al soggetto pubblico. Appartengono a questo specifico modello l'accreditamento e i voucher.

Per la presente indagine si ritiene centrale il tema della responsabilizzazione nonché dell'individuazione del soggetto (o dei soggetti) responsabile dell'effettiva erogazione dei servizi ai cittadini, in quanto espressione del principio di sussidiarietà. Si ritiene opportuno tracciare un percorso più specifico capace di entrare nel merito delle forme d'interazione tra istituzione pubblica e terzo settore e non soltanto delle particolari modalità di contrattualizzazione. Si è pertanto ipotizzato di muoversi nel solco di due direttrici di analisi rappresentate dal livello di formalizzazione del rapporto e l'orientamento all'utenza.

2.2 OGGETTO DELL'ANALISI

All'interno del fenomeno rappresentato dalle forme di interazione tra la PA e il Terzo settore, saranno oggetto di interesse per la presente analisi quelle tipologie di interazioni più strutturate e formalizzate che rientrano nel piano della sussidiarietà orizzontale¹⁰. In particolare, la domanda ha carattere istituzionale ed avviene per volontà delle amministrazioni locali; diversamente, l'offerta è generalmente rappresentata da quelle tipologie organizzative del Terzo settore che hanno più spiccata propensione alla dimensione imprenditoriale. Come ad esempio, il caso delle cooperative sociali che interagiscono con il soggetto pubblico in forme di esternalizzazione, quali l'affidamento di servizi socio-assistenziali, secondo criteri economici e di efficienza, cioè l'*outsourcing* di servizi pubblici o *contracting out*. In particolare, occorre precisare che con l'accezione *contracting out* si intende far riferimento a tutte le forme di esternalizzazione che comprendono sia tutte le forme di gare di appalto (pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso e trattativa privata), sia procedure di valutazione ex ante come l'accreditamento dei servizi e delle strutture che, in numerosi casi, costituisce il pre-requisito per instaurare accordi contrattuali

¹⁰Il principio di sussidiarietà orizzontale discende che tutti gli enti pubblici rappresentativi, elencati nell'articolo 118, comma 4 della Costituzione nel momento in cui decidono di tutelare un diritto sociale debbono preferire l'azione dei cittadini singoli o associati e solo dopo aver accertato la necessità di un intervento pubblico possono attribuire a sé o ad altro ente rappresentativo la tutela di quel diritto. Il carattere innovativo del suddetto principio sta proprio nel fatto che il flusso delle informazioni e delle decisioni che tradizionalmente partiva dalle amministrazioni si inverte: diventa il cittadino, come singolo o nelle formazioni sociali cui appartiene, il fulcro delle iniziative pubbliche.

con il sistema pubblico. Tra tutte le forme d'interazione tra istituzioni pubbliche e terzo settore questa, insieme alle diverse forme di gare di appalto, rappresentano l'oggetto puntuale della presente analisi.

È la già citata legge quadro 328 a fornire le linee di indirizzo generali per il ricorso al *contracting out* ed è, quindi, importante che si instauri un nuovo rapporto tra enti pubblici e soggetti del non profit che siano espressione della collettività sociale e che mettano proprie risorse nell'erogazione dei servizi¹¹. L'articolo 5 della 328 prevede l'esternalizzazione di servizi attraverso l'affidamento degli stessi a soggetti privati o del privato sociale, proprio nella logica del *contracting out*; questo non è più chiamato a svolgere il ruolo di principale forma di gestione dei servizi sociali, ma è una delle modalità più significative. Come detto sopra, un ulteriore strumento utilizzato in tema di esternalizzazione è il sistema di accreditamento, inteso come un insieme di regole e come governo del sistema dei servizi attraverso il controllo ex ante dei requisiti di qualità dei futuri soggetti erogatori, e l'affidamento al singolo utente della libertà di scelta tra i soggetti accreditati.

Quando si affronta il percorso logico che conduce alla concretizzazione di procedure che regolano il rapporto Pubblica Amministrazione – Terzo Settore non si può avere come punto di partenza un ragionamento sulle procedure amministrative stesse. La riflessione deve avere innanzi tutto ad oggetto i valori da promuovere, i bisogni cui s'intende dare risposta e gli obiettivi da raggiungere. L'aspetto normativo/amministrativo riveste per gli Enti Pubblici una mera funzione strumentale a garanzia del rispetto del principio del "buon andamento" della Pubblica Amministrazione nel perseguimento delle precipue finalità e a tutela degli interessi delle realtà del Terzo Settore. Non si tratta, quindi, di una relazione che coinvolge un mero scambio economico, come avviene nel tradizionale modello di appalto dei servizi, ma di una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Infatti, ben lungi dal comportare un mero arretramento dello stato sociale a favore di un mercato più o meno controllato dalle istituzioni, la sussidiarietà orizzontale è diventato uno strumento di allargamento della funzione sociale attraverso l'ampliamento delle garanzie e responsabilità istituzionali, reso possibile grazie alla libera adesione delle formazioni sociali del non profit a tale funzione.

¹¹ Battistella A., "Contracting out e l. 328/00", da *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 2/2002

Per tali motivi, un'analisi delle modalità di esternalizzazione dei servizi e delle procedure, quale forma di interazione tra Pubblica amministrazione e Terzo settore, non può non soffermarsi sugli elementi che forniscono indicazioni sulla capacità sussidiaria di tutto il processo e che avvicinano gli enti del non profit agli utenti dei servizi socio-assistenziali. In particolare, si dovrà esaminare: qual è il valore da promuovere (valore), qual è la traduzione operativa del valore da promuovere (ambito), qual è il processo migliore per promuovere il valore e rispondere alla problematica (progettazione di massima). È quindi il valore promosso ad assumere un ruolo centrale e che si fa latore dei bisogni e delle esigenze espresse dal territorio entro cui quel servizio (esternalizzato) si va a collocare.

Accanto all'analisi della capacità sussidiaria, è importante soffermarsi sia sugli aspetti sostanziali del rapporto, sia sulle problematiche procedurali. Gli aspetti sostanziali riguardano il contenuto e la natura giuridica dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore. Può trattarsi, ad esempio, di un rapporto composto di reciproche obbligazioni concernenti l'esecuzione di un contratto di appalto di servizi, ovvero di un contratto d'opera, ovvero ancora di un rapporto in cui la realizzazione da parte di una cooperativa sociale di un progetto da essa stessa predisposto (magari a seguito di un'istruttoria pubblica di coprogettazione) costituisca la condizione per l'erogazione di interventi pubblici di sostegno anche, eventualmente, finanziario. Sotto il profilo logico, l'attribuzione di un appropriato rapporto giuridico dovrebbe seguire alla definizione dei relativi elementi sostanziali; d'altra parte, la definizione delle procedure (eventualmente) necessarie per identificare un contraente fra più soggetti deve essere affrontata solo dopo aver esaminato e risolto i problemi relativi a contenuto del rapporto e classificazione giuridica dello stesso. Purtroppo, anche se la cosa può sembrare paradossale, nei rapporti fra Pubbliche Amministrazioni e Terzo Settore, e in particolare cooperative sociali, molto spesso accade il contrario: ci si preoccupa ossessivamente delle procedure senza neppure porsi il problema della sostanza (giuridica) dei rapporti, piegata alla logica di procedure già "collaudate" e più o meno "adattate" allo scopo. La conseguenza è che spesso si pongono in essere rapporti di basso profilo, dando un minor rilievo all'aspetto dell'efficienza e della qualità complessiva del servizio erogato.

L'indagine sulla domanda istituzionale di servizi sociali si concentrerà prevalentemente sui due ambiti sopra delineati: la capacità sussidiaria, intesa come vicinanza all'utenza attraverso

la promozione di valori, e il livello di formalizzazione delle procedure che misura la tipologia del rapporto tra Pubblica amministrazione e Terzo settore. I due ambiti sono fortemente correlati tra loro; infatti, se da un lato è difficile giungere a una possibile classificazione di rapporti nella sussidiarietà fra Enti pubblici e non profit, dall'altro, attraverso la presente ricerca, si intende applicare il criterio del grado di coinvolgimento della Pubblica amministrazione e del livello di strutturazione del rapporto, quale misura dell'orientamento alla sussidiarietà che coinvolge entrambi i soggetti.

3. LE TECNICHE D'INDAGINE

L'indagine prevede l'analisi delle forme di gara d'appalto (pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso e trattativa privata, capitolati di appalto, affidamenti, ecc.), dei sistemi di accreditamento dei servizi e delle strutture, e dei provvedimenti decisionali (determine dirigenziali, delibere, ecc.) finalizzati a selezionare i fornitori dei servizi sociali. Tali documenti saranno raccolti su un campione di circa 100 Comuni italiani e riguarderanno i provvedimenti emanati dal 2010 fino alla data di rilevazione della ricerca. La raccolta dei documenti di cui sopra avverrà prevalentemente attraverso i siti web delle Amministrazioni locali, quelli di altri soggetti della PA, i Bollettini ufficiali ed, eventualmente, contattando direttamente le Amministrazioni.

La raccolta delle informazioni avrà carattere *desk* e si avvarrà di una griglia di lettura cui sottoporre tutti i documenti relativi alle procedure, raccolti nei 100 comuni campionati. Per l'analisi dei dati si utilizzeranno strumenti di analisi testuale (quali *text mining*). La griglia di lettura con cui verranno analizzati gli atti e le procedure di esternalizzazione dei servizi avrà pertanto la seguente configurazione, in coerenza al quadro teorico di riferimento.

Schema 1. Griglia di lettura delle procedure di esternalizzazione

A) Livello di formalizzazione	Forme di affidamento
	Procedure di ammissione
	Procedure di controllo sull'accesso (controllo requisiti ammissione)
	Procedure di controllo sui requisiti (controllo requisiti di aggiudicazione)
B) Orientamento all'utenza	Caratteristiche ammissione (pre-requisiti di ammissione)
	Caratteristiche dei requisiti per l'aggiudicazione (indicatori)
	Determinazione del corrispettivo economico (elementi presi in considerazione per la definizione del costo del servizio)
	Caratteristiche del progetto esecutivo
	Durata del contratto