

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Il ruolo dei comuni nell'erogazione dei servizi sociali: rapporto con le organizzazioni *non profit* e funzioni degli enti strumentali.

di Alceste Santuari

Professore a contratto di Diritto Amministrativo – Modulo B (legislazione sociale) presso la Facoltà di Sociologia – Università di Trento

Indice

- 1. Il ruolo dei comuni alla luce della riforma dell'assistenza e del principio di sussidiarietà**
- 2. Il posizionamento dei comuni nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali**
- 3. Rapporti con le organizzazioni *non profit*: alcuni scenari**
- 4. Gli enti strumentali del comune: prospettive evolutive**

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

1. Il ruolo dei comuni alla luce della riforma dell'assistenza e del principio di sussidiarietà

Questi ultimi anni hanno segnato profondi mutamenti nel settore dei servizi socio-assistenziali. Detti cambiamenti interessano, infatti, non solo un ripensamento, talvolta innovativo, dei soggetti deputati alla produzione e alla gestione dei servizi sul territorio, ma altresì le modalità con cui i medesimi servizi debbono essere erogati ai cittadini.

Da un punto di vista legislativo, le modifiche suddette hanno trovato accoglimento nelle c.d. "leggi Bassanini"¹ e relativi decreti legislativi attuativi (cfr. n. 112/98) e, indubbiamente in modo più significativo, nella legge 8 novembre 2000, n. 328 recante "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*". Quest'ultima introduce una sorta di rivoluzione copernicana all'interno del nostro sistema di protezione sociale e di *welfare state* tradizionalmente inteso. Infatti, la nuova disciplina, tra l'altro, dispone in merito:

1. al trasferimento di poteri alle Regioni e agli Enti Locali²;

¹ "[...]La legge n. 59/97 (c.d. legge Bassanini 1) non realizza semplicemente il terzo processo di devoluzione di funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia dopo quelli del 1970-72 e del 1975-77, ma costituisce parte essenziale di un più ampio progetto di riorganizzazione globale dello Stato[...] Per quanto concerne più specificatamente la devoluzione di funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia, con la legge n. 59/97 si è, in particolare, previsto che l'esercizio delle responsabilità pubbliche incomba di preferenza alle autorità più vicine ai cittadini. La legge n. 59/97, ha, in particolare, previsto che la massima prossimità rispetto ai cittadini dell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi da parte delle istituzioni pubbliche dovesse valutarsi in termini sia territoriali che funzionali. Ciò ha comportato, in particolare, che nel conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi dal centro alla periferia, che ha interessato la generalità delle materie e non solo quelle contemplate dal vecchio art. 117 Cost. – escluse però quelle tassativamente indicate all'art. 1, comma 3 della l. n. 59/97, nonché i compiti di rilievo nazionale di spettanza dello Stato - per un verso si sia tenuto conto, in virtù del congiunto operare dei principi di differenziazione e di adeguatezza, soprattutto "delle dimensioni delle funzioni stesse", da rapportarsi alle dimensioni territoriali, organizzative e demografiche degli enti territoriali riceventi e, per l'altro, che la prossimità sia stata "coniugata con le esigenze di efficacia ed efficienza dell'amministrazione". Cfr. A. MALTONI, *Il principio di sussidiarietà, in particolare in senso orizzontale: dalle recenti riforme amministrative fino alla sua costituzionalizzazione*, (manoscritto), in corso di pubblicazione in lingua inglese nella rivista internazionale *on-line*, *International Journal of Not-For-Profit Law*.

² Detto trasferimento è oggi maggiormente evidente a seguito dell'approvazione della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001), il cui art. 4, in particolare, sostituisce l'art. 118 Cost. come segue: "Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (*omissis*) Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

2. all'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale e verticale³;
3. alla riforma delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza⁴;
4. al ruolo del Terzo Settore, della famiglia, delle organizzazioni di auto-mutuo aiuto⁵;
5. all'introduzione dei *vouchers* per l'acquisto delle prestazioni sociali;
6. alle forme di integrazione e di interazione sul territorio⁶;
7. all'introduzione della carta dei servizi sociali;
8. al sostegno domiciliare per gli anziani non autosufficienti;
9. alle autorizzazioni e all'accreditamento;

Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Sulla legge in argomento, in dottrina è stato sottolineato che, "tra gli aspetti più significativi di tale riforma costituzionale[...]possono annoverarsi: il rovesciamento del criterio di enumerazione delle materie di competenza legislativa delle Regioni, con l'elencazione di quelle Stato e assegnazione alle Regioni della competenza in tutte le materie residue; la ridefinizione della nozione di Repubblica che ora si afferma è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato; il potenziamento dell'autonomia politica delle Regioni, da non identificarsi solo con quella legislativa; il riconoscimento che spetta agli enti locali la titolarità della generalità delle funzioni amministrative, con l'eliminazione del criterio del parallelismo tra la potestà legislativa e quella amministrativa; la previsione di uno statuto speciale della Città di Roma; la costituzionalizzazione di alcuni, sia pure limitati, elementi di federalismo fiscale; la previsione di una nuova disciplina dei poteri sostitutivi dello Stato; la riforma del giudizio di legittimità costituzionale in via principale (cioè nei rapporti tra Stato e Regioni) davanti alla Corte costituzionale; l'introduzione del principio di sussidiarietà sia in senso verticale, che orizzontale e di altri principi come quelli di adeguatezza e di differenziazione". MALTONI, *ult. op. cit.*

³ In senso ampio, cfr. MALTONI, *op. cit.*

⁴ D. CORRA', *La privatizzazione delle IPAB*, Casanova, Parma, 1997; D., *La nuova disciplina delle IPAB*, Maggioli, Rimini, 2001; D. CORRA' – A. SANTUARI, *Le IPAB nel nuovo sistema dei servizi sociali in Italia*, Casanova, 2000

⁵ Il coinvolgimento e la partecipazione alla realizzazione di una rete integrata dei servizi da parte delle organizzazioni *not-for-profit*, in specie nel comparto socio-assistenziale e sanitario, così come delineati nella l. 328/00, trova ulteriore supporto nei decreti attuativi della legge stessa: il DPCM 14 febbraio 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*); il DPCM 30 marzo 2001 (*Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2001, n. 328*); il DPR 3 maggio 2001 (*Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (ex art. 18 L. 328/00)*); il Decreto Legislativo 4 maggio 2001, n. 207 recante "Riordino delle IPAB" *ex art. 10 L. n. 328/00*"; il Decreto del Dipartimento per la Solidarietà Sociale 21 maggio 2001, n. 308 (Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'art. 11 della legge 8 novembre 2001, n. 328"). Sulla legge di riforma dell'assistenza sopra citata e, in specie, in tema di IPAB, si vedano, tra gli altri, D. CORRA', *I servizi socio-assistenziali dei comuni. Guida operativa*, Maggioli, Rimini, 2000.; F. LONGO, *Servizi sociali: assetti istituzionali e forme di gestione*, Cergas-Bocconi, EGEA, Milano, 2000; A. SANTUARI, *The Italian legal system relating to not-for-profit organizations: a historical and evolutionary overview*, in *International Journal of Not-For-Profit Law (IJNL)*, Vol 3, Issue 3, July 2001; F. MONTEMURRO – T. TARQUINI – G.P. ZANETTA, *Il welfare locale*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

⁶ In particolare, sull'esperienza relativa alle gestioni associate di servizi a livello locale, si veda G. F. SCARSELLI, *I progetti di riordino territoriale: esperienze regionali a confronto*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 3/2001, pp. 413-428.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

10. alle figure professionali sociali.

Per quanto attiene alle conseguenze più propriamente istituzionali, l'assetto definito dalla legge quadro implica un ripensamento generale e approfondito delle modalità e delle azioni che hanno fino ad oggi caratterizzato gli interventi e i servizi sociali in Italia. Ciò, di conseguenza, ha riflessi operativi immediati sui rapporti tra i diversi livelli istituzionali burocratici e tra questi ultimi e gli attori della società civile (terzo settore). Ne consegue che, progressivamente, le vere partite sul *welfare* si giocano a livello locale.

2. Il posizionamento dei comuni nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali

Infatti, nell'architettura complessiva del disegno riformatore, un ruolo da protagonisti è riconosciuto ai Comuni, enti territoriali cui spetta la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale. In particolare, spetta ai comuni:

- a. la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete;⁷
- b. l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche;
- c. l'autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale;
- d. la definizione dei parametri di valutazione;

⁷ Nell'ambito degli strumenti giuridico-amministrativi a disposizione dei comuni per la progettazione e programmazione delle azioni e gli interventi da realizzarsi sul territorio, particolare rilievo acquista lo strumento dell'Accordo di programma. Esso si colloca nell'ambito della pianificazione congiunta dei servizi sociali e socio-sanitari, quale strumento di collegamento istituzionale e di forte integrazione tra soggetti pubblici e privati e tra servizi sociali e sanitari. In tal senso, l'accordo è assimilabile al piano di zona previsto dall'art. 19 l. n. 328/00, adottato ai sensi dell'art. 27 l. 142/90. Nella previsione di un'elevata integrazione fra prestazioni sociali, socio-sanitarie e sanitarie, l'accordo corrisponde a quanto previsto dall'art. 3^{septies}, comma 2, lett. a) e b) e commi 4, 5, e 6) del d. lgs. n. 229/99, nonché l'art. 3 del DPCM 14 febbraio 2001 recante "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie". L'eventuale presenza delle organizzazioni di terzo settore all'interno dell'Accordo di programma rende quest'ultimo uno strumento di concertazione e partecipazione per una migliore realizzazione, sul piano territoriale e zonale, anticipa del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sull'utilizzo dell'Accordo di programma in campo sanitario, si veda il rapporto su "Valutazione delle esperienze di collaborazione pubblico-privato in ambito sanitario nella Regione Emilia Romagna", il cui testo è disponibile sul sito www.regione.emilia-romagna.it/agenziasan/.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

- e. la promozione delle risorse della collettività;
- f. il coordinamento e l'integrazione degli enti che operano nell'ambito di competenza locale;
- g. il controllo e la valutazione della gestione dei servizi;
- h. la promozione di forme di consultazione allargata;
- i. garantire la partecipazione dei cittadini al controllo della qualità dei servizi.

Il riferimento è, pertanto, alla riaffermata centralità del comune come soggetto attuatore dei servizi pubblici locali e di quelli sociali in particolare.⁸ A fondamento, dunque, delle scelte operate dal legislatore già sin dai primi del '900 può senz'altro riconoscersi il convincimento alquanto temperato, in seguito, dagli indirizzi statalistici propri del ventennio fascista, secondo il quale il comune, proprio quale ente amministratore di una determinata collettività locale, potesse risultare il più fedele interprete dei bisogni dei cittadini e l'obbligato attuatore degli interventi necessari per soddisfarli.

Nel contesto tratteggiato nei paragrafi precedenti, si colloca l'analisi organizzativa di un comune, fortemente impegnato nella gestione ed erogazione, sia direttamente che a mezzo di appositi enti strumentali e organizzazioni *non profit*, dei servizi alla persona, in particolare quelli di natura socio-assistenziale. Ed è proprio sui rapporti intercorrenti fra comune e organizzazioni di terzo settore, da un lato, e fra l'istituzione comune e gli enti strumentali, dall'altro, che si concentrerà il contributo che segue. Invero, il comune

⁸ Già la precedente normativa operante nel settore aveva attribuito alla competenza del comune un insieme di servizi parte dei quali strutturalmente connessi, per la loro intrinseca natura, al ruolo dell'ente locale in quanto tale. Il primo intervento legislativo in materia risale, addirittura, al lontano 1903, anno nel quale vede la luce la legge del 29 marzo n. 103 sulla gestione diretta dei pubblici servizi da parte del comune (in seguito modificata col R.D. 30 marzo 1923, n. 3047). Più articolata disciplina in materia si deve, poi, al R.D. 15/10/1925, n. 2578, approvativo del Testo Unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte di comuni e province. Nell'ambito più specifico dei servizi socio-assistenziali occorre, infine, richiamare le leggi 413/1928 e 847/1937 che, innovando il precedente sistema delle Congregazioni di Carità, introducono nel panorama delle istituzioni socio assistenziali gli Enti comunali assistenza (ECA), vere e proprie municipalizzate dell'assistenza chiamata all'attuazione delle diverse forme di protezione sociale allora operanti in ambito comunale. Tale processo normativo giungerà, poi, a completarsi in qualche modo proprio con la legge 142/90 oltre che con l'insieme delle diverse legislazioni regionali adottate nella materia dei pubblici servizi e di quelli sociali in particolare nell'arco degli ultimi venti anni.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

è chiamato sempre di più ad affrontare la necessità di realizzare risposte integrate e coordinate con l'azione di detti soggetti.

3. Rapporti con le organizzazioni *non profit*: alcuni scenari

Il raccordo, funzionale e sostanziale, tra organizzazioni *non profit* ed enti locali è auspicabile, soprattutto, in virtù delle numerose iniziative che, in questi ultimi anni, sono andate progressivamente strutturandosi nel tessuto sociale, in specie a livello comunale. Numerose e preziose sono, infatti, le forme organizzate di iniziativa privata che rispondono ai bisogni della collettività cittadina/comunale. Queste iniziative *non profit* sono caratterizzate, come peraltro accade in gran parte dei paesi europei contemporanei, da una crescente ed evidente dimensione produttiva di servizi sociali erogati alla comunità o di beni e servizi come strumento per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.⁹ Inoltre, tali organizzazioni sono definite da un'elevata ed incisiva partecipazione dei diversi gruppi di portatori di interessi, quali volontari, lavoratori, utenti, enti pubblici e privati. Tutti questi elementi fanno sì che le organizzazioni *non profit* debbono poter trovare nelle istituzioni municipali un interlocutore primario e consapevole delle risorse esistenti in seno alla collettività.

⁹ Al fenomeno *non profit* sono stati dedicati, in questi ultimi anni, numerosi volumi collettanei e monografie, tra cui si ricordano, senza alcuna pretesa di esaustività, ma soltanto di indicazione generale, B. GUI (a cura di), *Terzo Settore tra economicità e valori*, Gregoriana, Padova, 1997; G. VITTADINI (a cura di), *Il Non profit dimezzato*, EtasLibri, Milano, 1997; D. CAVENAGO, *Dirigere e governare una organizzazione non profit*, CEDAM, Padova, 1996; L. FAZZI, *Il welfare mix in Italia: primi passi*, FrancoAngeli, Milano, 1998; P. DONATI - A. MACCARINI - S. STANZANI, *L'Associazionismo sociale oltre il Welfare State: quale regolazione?*, FrancoAngeli, Milano, 1997; G. BARBETTA, *Senza scopo di lucro*, Il Mulino, Bologna, 1996; D. *Il settore non profit italiano: occupazione, welfare, finanziamento e regolazione*, Il Mulino, Bologna, 2001; AA.VV., *Le organizzazioni senza scopo di lucro (non-profit organizations)*, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, Giuffrè Editore, Milano, 1996; S. ZAMAGNI (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, 1998; D., *Economia Solidale* (Biblioteca della Solidarietà), Edizioni Piemme-Caritas, 1996; P. DONATI-I. COLOZZI, *Nuove vie per l'altruismo*, Editrice Monti, 1998; G. FIORENTINI, *Pubblico e privato nel nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna, 2000; A. SANTUARI, *Le ONLUS. Profili civili, amministrativi e fiscali*, CEDAM, 2000; C. BORZAGA - G. FIORENTINI - A. MATAACENA: *Non-Profit e sistemi di welfare. Il contributo dell'analisi economica*, NIS, 1996; P. RANCI - M.C. BASSANINI (a cura di): *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*, Fondazione Adriano Olivetti, 1990; A. MATAACENA (a cura di), *Aziende non profit. Scenari e strumenti per il Terzo Settore*, EGEA, Milano, 1999; M. MOLTENI, *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona*, CEDAM, Padova, 1997; A. PROPERSI - G. ROSSI, *Gli Enti Non Profit*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002; G. BARBETTA - F. M. AGGIO, *Nonprofit*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

In tal senso, il contesto preso in esame dalla ricerca condotta ha evidenziato che, nel territorio comunale, sono attive e profondamente radicate sul territorio medesimo numerose organizzazioni *non profit*, che operano nell'ambito del settore sociale e che collaborano a vario titolo con il Servizio Attività Sociali del comune. Dall'analisi compiuta, sia con le realtà che hanno rapporti formalizzati (convenzione e/o finanziamento), che con le altre organizzazioni che erogano e offrono servizi di natura socio-assistenziale e si coordinano con il Servizio comunale, è emerso un quadro sostanzialmente positivo. In esso è possibile scorgere, sulla base di una analisi SWOT (*strength, weakness, opportunities and threats*), un *network* attivo nel tessuto locale, che presenta punti di forza e di debolezza, sia relativamente al rapporto con il comune, che rispetto al sistema generale dei servizi socio-assistenziali.¹⁰

Le mappe posizionano l'insieme delle organizzazioni rispetto al comune, facendo emergere graficamente gli aspetti positivi e quelli negativi del rapporto, formale e informale, che si realizza tra operatori delle *non profit* e servizio comunale in merito all'erogazione dei servizi e al livello e tipo di coordinamento dei servizi sociali sul territorio.

Gli aspetti maggiormente positivi, evidenziati dagli operatori, si riferiscono soprattutto ad un clima di collaborazione e di disponibilità, dovuto alla conoscenza reciproca e alla condivisione di intenti fra i diversi attori della rete e al riconoscimento di un ruolo importante e critico da parte degli assistenti sociali. A questi ultimi, infatti, è attribuito un ruolo importante di monitoraggio costante dei servizi erogati, in quanto considerati *trait d'union* tra organizzazioni, comune e utenza (in specie nel rapporto instaurato con le famiglie). Positivo è altresì il giudizio espresso circa il ruolo del comune, sia in quanto riferimento puntuale per le organizzazioni, sia come presenza attiva e delinea e, da ultimo, in quanto capace un'attenzione costante ai bisogni espressi sul/dal territorio.

Non mancano, tuttavia, alcuni aspetti di criticità, che si evidenziano soprattutto nel rapporto organizzazioni – comune. Relativamente alle figure degli assistenti sociali e

¹⁰ Per una interessante analisi del rapporto esistente tra enti locali territoriali e organizzazioni senza scopo di lucro negli Stati Uniti, si veda D.L. POOLE – M. FERGUSON – D. DINITTO – A. J. SCHWAB, *The Capacity of Community-Based Organizations to Lead Local Innovations in Welfare Reform; Early Findings from Texas*, in *Nonprofit Management & Leadership*, Volume 12 Number 3 Spring 2002, pp. 261-276.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

alla loro importanza nel raccordare l'azione comunale e quella delle organizzazioni *non profit*, un punto di debolezza del sistema è stato individuato essenzialmente nel loro *turn over*. Esso non consente di rispondere con continuità ai singoli casi e soddisfare pienamente i bisogni di intervento. Alcune organizzazioni hanno inoltre espresso la necessità e l'opportunità di un maggiore confronto con l'Amministrazione in fase di predisposizione di bilancio, per poter condividere la definizione dei tipi e modelli di bisogni presenti sul territorio, pur riconoscendo la sostanziale e continua disponibilità al dialogo da parte degli operatori del Servizio. Le organizzazioni *non profit* si propongono quindi come "occhio" privilegiato del comune sul territorio per la raccolta delle indicazioni e dei bisogni dell'utenza in virtù della loro presenza capillare: opportunità da sfruttare soprattutto in sede di programmazione e per la diffusione dell'informazione all'utenza.

Se poniamo l'attenzione in maniera particolare sull'insieme dei servizi sociali erogati sul territorio preso in considerazione, possiamo rilevare ed evidenziare anche in questo caso punti di forza e di debolezza del *network* comune-organizzazioni *non profit*.

Un elemento estremamente positivo risulta essere il lavoro di rete che consente di creare, coordinando i diversi attori, il *network* stesso e consolidare la diffusione e l'accessibilità ai servizi e alle informazioni relative agli stessi, sia in termini spaziali che temporali. Comune e organizzazioni *non profit* si pongono come punto di riferimento per le famiglie a cui garantiscono un sostegno positivo sulla base di una conoscenza profonda delle problematiche presenti sul territorio e alla possibilità di garantire una presenza regolare nella conduzione e cura dei singoli casi. L'unione di intenti, l'agire in maniera coordinata e la disponibilità a confrontarsi e coordinarsi rafforza la rete. Questa, a sua volta, si innesta di fatto in un territorio tradizionalmente pronto a sostenere iniziative del privato sociale, con notevoli benefici per l'utenza.

Per quanto attiene ai punti di debolezza, è stato che la rete delle organizzazioni *non profit* soffre della sua non formalizzazione, che a volte si traduce in una frammentazione interna e in uno scarso coordinamento tra le stesse organizzazioni. Ciò determina, talvolta, duplicazione di servizi sul territorio, che pertanto non consente di sfruttare le sinergie e i vantaggi, anche a livello informativo oltre che sostanziale (rilevazione e analisi dei bisogni del territorio e erogazione di prestazioni omogenee

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

rispetto alle richieste dell'utenza), ottenibili con un confronto sistematico e con lo scambio delle singole esperienze.

La fotografia del *network* appare, alla luce delle considerazioni fatte, sia in termini di servizi erogati sul territorio, sia di rapporti tra comune e organizzazioni e tra queste ultime, abbastanza complessa. Le organizzazioni *non profit* assumono un ruolo importante e positivo, in quanto attori erogatori e produttori finali e soprattutto in quanto legame ultimo con l'utenza, mentre si individua un ruolo cruciale di coordinamento da parte del Servizio Attività Sociali del comune.

4. Gli enti strumentali del comune, in particolare l'azienda speciale.

Allo scopo di potenziare il proprio intervento sul territorio di competenza, i comuni hanno potuto utilizzare, in questi anni, forme organizzative strumentali, quali l'istituzione, l'azienda speciale e, più recentemente, la società di capitali mista. La disciplina concernente le modalità gestionali dei servizi pubblici locali introdotta dagli artt. 23 e 23 della legge 142/90 risulta oggi modificata dall'art. 35, comma 15 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria 2002) che recita:

Dopo l'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, è inserito il seguente:

“Art. 113-bis. - (*Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale*) – 1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

c) società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.

2. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.

3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.

4. Quando sussistano ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere affidati a terzi, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore.

5. I rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio”.¹¹

¹¹ E' questo un elemento di novità, introdotto dalla l. n. 448/2001, va individuato nella previsione del contratto di servizio quale strumento per la regolazione dei rapporti tra gli enti locali ed i soggetti gestori del servizio. Peraltro, tale contratto deve utilizzarsi sia per la gestione dei servizi a rilevanza industriale che per quelli che ne risultano privi. Il contratto di servizio stipulato tra l'ente affidante e il soggetto gestore all'atto dell'affidamento è atto di importanza fondamentale per la vita dell'azienda. Con il

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Ai fini della nostra trattazione, ci soffermeremo solo sulla forma gestionale dell'azienda speciale, figura organizzativa che esce confermata nella sua valenza operativa anche dalla l. 448/01 sopra citata. L'azienda speciale, così come definita dall' art. 23, 1° comma, della legge 142/90 è un "ente strumentale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto approvato dal consiglio comunale o provinciale". Caratteristiche essenziali di questa organizzazione sono dunque:

- la strumentalità all'ente locale di appartenenza (cioè operatività nell'interesse dell'ente);
- personalità giuridica propria;
- autonoma statutaria (cioè potestà organizzativa, dovendo l'ente solo approvare lo statuto);
- autonomia imprenditoriale (cioè autonomia funzionale e regime di prestazioni e rapporti di lavoro privatistici).¹²

Organi dell'azienda sono

- a) il consiglio d'amministrazione, la cui nomina è di competenza del sindaco (ex legge n. 81/1983), sulla base degli indirizzi approvati dal consiglio comunale e il cui numero è stabilito nello statuto;
- b) il presidente, che è ritenuto *primus inter pares* rispetto agli amministratori e sovrintende l'attività dell'organo collegiale;

contratto *de quo* l'ente affidante ed il gestore regolamentano, in modo dettagliato il servizio (ivi comprese le attività complementari ed accessorie al servizio stesso), tenendo conto (e con funzione di tutela) delle esigenze dei cittadini-utenti in vista del soddisfacimento dell'interesse pubblico che si realizza attraverso la garanzia del rispetto dei principi di uguaglianza (secondo il quale tutti debbono poter avere la possibilità di accesso al servizio pubblico senza alcuna discriminazione), di continuità (secondo il quale per la caratteristica dell'essenzialità del servizio pubblico, non possono ammettersi interruzioni) e di adattamento (secondo il quale è l'autorità pubblica che modula la quantità del servizio offerto sulla base dell'intensità del bisogno pubblico riscontrato). E' nel contratto di servizio che si determina il punto equilibrio tra l'intervento regolatorio dell'Amministrazione e il rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto affidatario del servizio. Laddove l'Amministrazione voglia acquisire il supporto gestionale dei privati, essa deve almeno in parte concordare con gli stessi il contenuto del rapporto e attribuirsi un ruolo di indirizzo e di controllo, salvo l'adozione di atti unilaterali da parte dello stesso ente affidante nei casi di violazioni contrattuali o per esigenze di pubblico interesse. In argomento, si veda A. PIEROBON, *Il contratto di servizio tra le amministrazioni locali e il soggetto gestore nei servizi pubblici locali*, in *Il diritto della regione*, 6/2000.

¹² Così CORRA', *I servizi socio-assistenziali*, cit., p. 47.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

c) il direttore, nominato dal consiglio di amministrazione, di regola a seguito di concorso pubblico ovvero anche per chiamata, su proposta del consiglio di amministrazione.¹³

In passato il modello dell'azienda speciale è stato spesso impiegato per la gestione dei servizi a rete (trasporto, acqua, rifiuti, energia elettrica e gas). Oggi che detti servizi sono stati affidati, in larga parte, alle regole del mercato della concorrenza,¹⁴ l'azienda speciale, come peraltro ribadito, dall'art. 35 sopra citato, rimane un'opzione esercitabile dall'ente locale per la gestione dei "servizi privi di rilevanza industriale".

Ne consegue che il comune per realizzare parte delle proprie finalità istituzionali nel campo dei servizi socio-assistenziali e alla persona sul territorio di propria competenza, può ricorrere al modello dell'azienda speciale. E, infatti, nel comune oggetto della presente indagine è presente una azienda speciale multiservizi che gestisce il servizio farmaceutico.¹⁵ La denominazione "azienda multiservizi" è il risultato del passaggio istituzionale e giuridico verificatosi a seguito della trasformazione della precedente azienda municipalizzata in azienda speciale.¹⁶ Si tratta di un'azienda il cui oggetto sociale è statutariamente configurato come plurimo, ossia l'azienda potrebbe operare in più di un settore. Tuttavia, ad oggi, l'azienda speciale operante nel territorio di competenza del comune in argomento svolge la propria attività esclusivamente nel settore farmaceutico, nella cui sfera rientrano altresì alcune iniziative di sensibilizzazione e di promozione della salute.

¹³ *Ibid.*, p. 48.

¹⁴ Una prima sostanziale novità in questa direzione è da ricondurre alla particolare procedura introdotta dall'art. 17, comma 51, della l. 127/97 riguardante la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni, fermo restando l'obbligo per l'ente locale precedente, di non permanere nell'eventuale qualità di azionista unico oltre un biennio. Tale facoltà di trasformazione accordata dalla legge valeva a porre il tema decisivo per l'evoluzione delle aziende speciali: l'affidamento dei servizi pubblici locali al mercato. In questo senso, l'art. 35, comma 1 della l. n. 448/01 (legge Finanziaria 2002) ha sostituito l'art. 113 del Testo unico delle legge sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d. lgs. 18 agosto 2002, n. 267 riguardante le disposizioni sulla gestione dei servizi pubblici locali, obbligando gli enti locali, qualora intendano gestire servizi a rilevanza industriale ad avvalersi di società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali medesimi ovvero di imprese idonee, da individuarsi mediante procedura ad evidenza pubblica.

¹⁵ Sul tema delle farmacie comunali e le forme gestionali, si veda G. ACQUARONE, *Le forme di gestione delle farmacie comunali*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 307 ss.

¹⁶ In argomento, si permetta il rinvio al mio articolo *Aziende pubbliche e organizzazioni private. La gestione dei servizi alla persona. Analisi di un caso e prospettive future*, in *INFORMATORE*, n. 3, settembre 1997.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

Appare però evidente dai *trend* di questi ultimi anni che la sola gestione delle farmacie comunali, attesi i mutamenti di contesto *in progress*, sia di mercato che normativo, risulta essere un'attività limitata e non congruente rispetto alla specifica configurazione giuridico-organizzativa utilizzata. Mantenere l'attuale assetto potrebbe comportare un elevato grado di rischio in un'ipotesi di sviluppo futuro. Un'alternativa potrebbe essere rappresentata, considerando i cambiamenti avvenuti in campo farmaceutico e, in particolare, nella gestione delle farmacie comunali (*ex municipalizzate*)¹⁷ dalla vendita sul mercato delle attuali farmacie. Dalla vendita, l'Amministrazione Comunale potrebbe ottenere risorse da investire in progetti e attività di carattere sociale e assistenziale. In questa ipotesi, l'Amministrazione Comunale dovrebbe individuare i possibili interlocutori con cui negoziare la vendita (società locali, forme di cooperazione fra farmacisti, altro). In luogo della vendita, per converso, si potrebbe ipotizzare di far confluire il ramo d'azienda farmaceutico nel contesto istituzionale/organizzativo più ampio di un'unica azienda a diretto controllo e proprietà del comune, attraverso cui potrebbero essere gestiti altri servizi di rilevanza sociale da individuare.¹⁸

L'ipotesi di costituire un'azienda pubblica territoriale unica potrebbe, comunque, risultare percorribile qualora si individuassero bisogni sociali che

¹⁷ Si vedano, in proposito, per esempio, le recenti privatizzazioni di Milano, Bologna e Rimini.

¹⁸ E' questa l'esperienza seguita dal Comune di Mantova, che ha adottato, a partire dal 1998, un modello giuridico-organizzativo incentrato sulla creazione di un'azienda speciale multiservizi (A.S.P.E.F. - Azienda Servizi alla Persona e alla Famiglia), con personalità giuridica e autonomia finanziaria - contabile ed organizzativa - gestionale, in cui è stato fatto confluire il ramo farmaceutico. Si tratta di un ente strumentale controllato dal Comune, che deve conciliare i criteri di gestione aziendale con quelli di utilità sociale. L'idea di definire una nuova modalità di gestione di una parte dei servizi sociali è stata promossa dalla dirigenza della Casa di Riposo comunale, per ovviare ai vincoli, in termini di autonomia e di logiche di funzionamento, dati dalla natura di ente comunale, che mal si conciliano con la necessità di confrontarsi e competere con il privato. L'ipotesi si indirizzava verso una riorganizzazione completa del settore sociale, basata su un'idea di network organizzativo e quindi di sfruttamento delle sinergie di cooperazione e coinvolgimento diretto di cittadini e utenti del servizio. L'obiettivo ultimo era quindi quello avvalersi dei benefici derivanti da una gestione autonoma, separando le attività dei servizi sociali da quelle comunali e consentendo all'ente territoriale stesso di svolgere una migliore azione di valutazione dei risultati. Inizialmente l'azienda ha inizialmente incorporato la gestione delle attività già avviate, ossia quelle relative alla casa di riposo, al servizio di assistenza domiciliare e alle farmacie, ma in breve tempo ne ha incluse diverse altre. Attualmente, i servizi e le attività sono relativi a sei settori: salute; terza età (anziani e domicilio anziani); famiglie; politiche giovanili; handicap; marginalità. Dal punto di vista organizzativo ed istituzionale, l'Azienda prevede un Consiglio di Amministrazione di 5 membri nominati direttamente dal Sindaco, un presidente che fa anche parte del Collegio dei Revisori, una direzione generale nominata dal Consiglio e responsabile della gestione aziendale, che è operativamente supportata da due staff (della presidenza e dirigenziale) e sette aree organizzative corrispondenti ai settori di attività. Sul caso di specie, si veda LONGO, *op. cit.*, pp. 175-187.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

necessitano di risposte e soluzioni innovative e sperimentali. In quest'ottica, dunque, il comune potrebbe studiare l'ipotesi di costituire una società di capitali a maggioranza pubblica¹⁹ in cui coinvolgere altri soggetti istituzionali e privati, siano essi *for profit* ovvero *non profit* ovvero una fondazione di partecipazione.²⁰

In questo scenario è lecito domandarsi quale spazio possa permanere per un raccordo funzionale tra lo strumento gestionale in discussione e lo sviluppo di nuove soluzioni mirate ad una moderna ed efficiente attuazione degli interventi socio-assistenziali. Pur nella dichiarata consapevolezza, infatti, della finalità etica e sociale che agli stessi risulta inscindibilmente legata, non si può prescindere dalla esistenza/necessità di una vera e propria dimensione imprenditoriale che i servizi in parola rivestono. Ciò, evidentemente, non può restare senza conseguenze sulla scelta delle soluzioni organizzative e gestionali del servizio.

¹⁹ In argomento, si vedano, tra gli altri, M. MAZZARELLI, *La società per azioni con partecipazione comunale*, Milano, 1987; V. MARTELLI, *Servizi pubblici locali e società per azioni*, Giuffrè, Milano, 1997; N. MICHELI, *Le società per azioni a capitale pubblico locale: sei anni di applicazione della l. 8 giugno 1990, n. 142*, in *Foro amm.*, 1997, pp. 663 ss.; G. ROSSI, *I servizi pubblici locali (tipologia delle formule organizzative analisi delle problematiche)*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, CEDAM, Padova, 1998, III; M. CAMMELLI – A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Maggioli, Rimini, 1999; M. DUGATO, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, in *Quaderni, Giornale di diritto amministrativo*, 3, IPSOA, Milano, 2001.

²⁰ In argomento, si vedano E. BELLEZZA - F. FLORIAN, *Le fondazioni del terzo millennio*, Firenze, 1998; SANTUARI, *LE ONLUS*, *op. cit.*, pp. 54-56. Specificamente sulle fondazioni in campo sanitario, si vedano, tra gli altri,