

LE COOPERATIVE SOCIALI E I RAPPORTI DEL TERZO SETTORE CON LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

LE COOPERATIVE SOCIALI

Sono state introdotte nel nostro ordinamento dalla legge 8 novembre 1991 n. 381, sulla disciplina delle cooperative sociali.

Ogni regione ha poi approvato proprie leggi regionali sul tema, prevedendo anche un Albo regionale al quale le cooperative Sociali devono obbligatoriamente iscriversi

La legge 381/91 individua due distinte tipologie di cooperative sociali:

- **cooperative di tipo A**, che hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso la gestione di servizi sociali, sanitari, socio-sanitari ed educativi. Sono dunque imprese che lavorano con operatori professionali (educatori, OSS, assistenti sociali) producendo prestazioni in queste specifiche aree di attività
- **cooperative di tipo B**, che si dedicano allo svolgimento di attività diverse dalle precedenti (agricole industriali, commerciali o di servizi), ma finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Sono dunque imprese che lavorano in qualunque settore (salvo quello delle Cooperative tipo A), con almeno una percentuale dei propri lavoratori che appartenga a categorie svantaggiate, che la legge elenca.

Il Ministero del Lavoro - Direzione Generale della Cooperazione, Divisione II, con Circolare n. 153/1996 - ha ammesso la possibilità che **le cooperative sociali siano contemporaneamente di tipo A e di tipo B**, purché ricorrano determinate condizioni

Vi sono ovviamente anche imprese in forma di Cooperativa, ma non "sociali", che possono operare in qualunque settore.

Le Cooperative sociali sono organismi "no profit", ossia devono reinvestire i propri ricavi nell'impresa, e godono di molti vantaggi fiscali. Sono imprese private a tutti gli effetti, con obbligo di organi di gestione, bilancio e iscrizione alla Camera di Commercio. Tra i decreti delegati in corso di approvazione a maggio 2017 ce ne sono alcuni che incideranno sulla natura delle Cooperative Sociali.

Come già spiegato in aula il cosiddetto "Terzo Settore" non include solo le Cooperative Sociali, ma molti altri soggetti "non profit", quali le Associazioni e le Fondazioni.

IL RAPPORTO TRA ENTI PUBBLICI E TERZO SETTORE

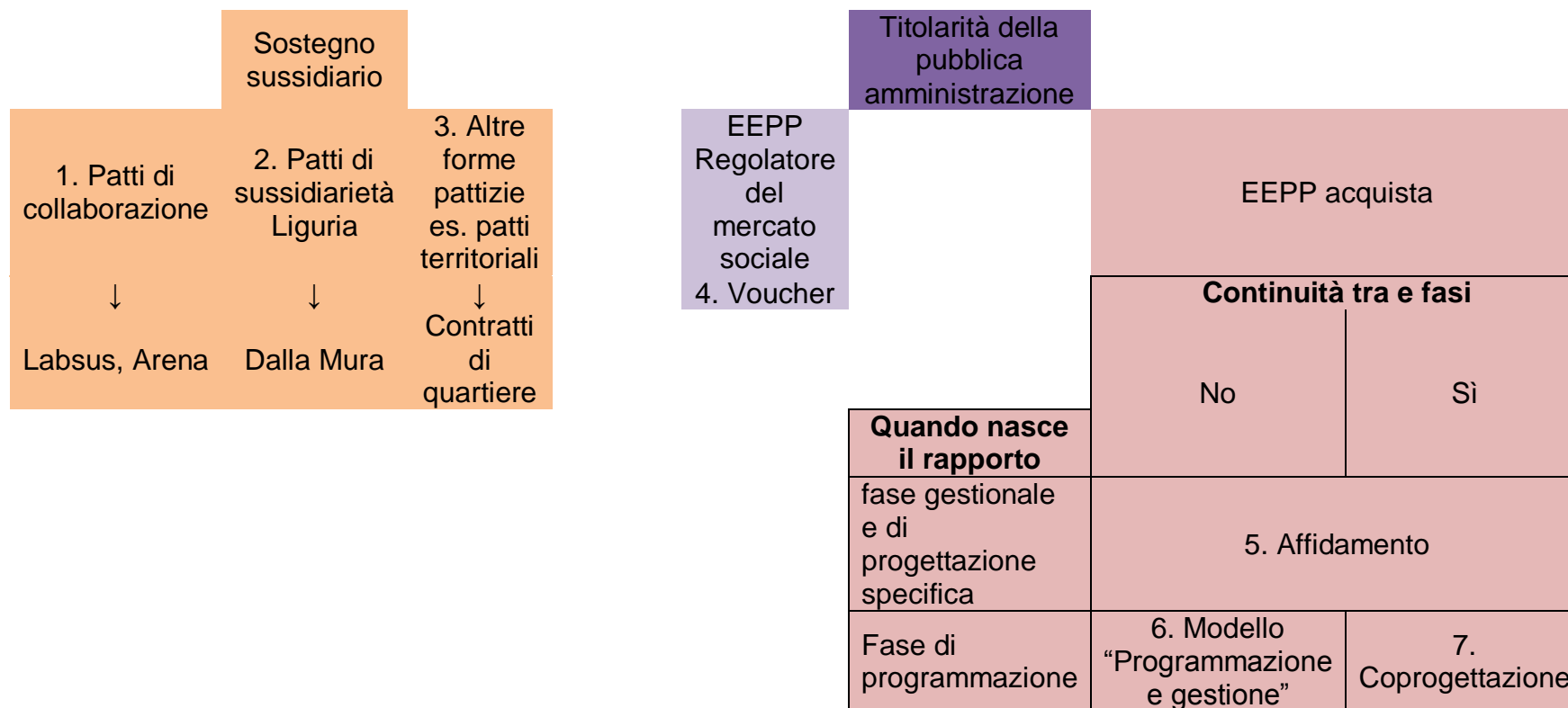
(questa parte è tratta da un articolo di Gianfranco Marocchi sul sito Welforum Net, maggio 2017)

E' un rapporto complesso per l'intreccio di aspetti giuridici (non ultimo il D.Lgs 50/2016, il nuovo Codice degli appalti), filosofici (il dibattito sulla sussidiarietà tra Enti pubblici e società civile) e operativi (le prassi effettive che, in luoghi e momenti specifici, si instaurano anche a partire da fattori contingenti). Ogni tentativo di classificare e distinte forme tipiche di questo rapporto si scontra col fatto che nella pratica si trovano spesso situazioni intermedie.

Fatte queste premesse, si prova in ogni caso a strutturare una mappa concettuale delle possibili relazioni, individuando dei nodi o punti di snodo

Una prima articolazione riguarda la filosofia sottostante al rapporto, relativamente alla titolarità dell'intervento e di conseguenza al ruolo che assumono enti pubblici e terzo settore, e possiamo distinguere tra;

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



Le forme a titolarità della pubblica amministrazione sono di gran lunga più diffuse; d'altra parte vi è negli ultimi anni un crescente interesse culturale per le pratiche basate su un ruolo sussidiario che quindi meritano una citazione. Vediamo quindi, percorrendo lo schema della tabella, le sette possibili modalità di rapporto.

A) LE FORME DI SOSTEGNO SUSSIDIARIO

1. Patti di collaborazione: i cittadini o organizzazioni di terzo settore propongono all'amministrazione locale un intervento attuato principalmente su risorse proprie e l'amministrazione vi partecipa con un apporto di beni strumentali, di tipo professionale o talvolta economico. Coinvolgono talvolta organizzazioni di terzo settore strutturate, talvolta – più spesso - aggregazioni informali di cittadini. Utilizzo tipico: un gruppo di cittadini che intende prendersi cura del decoro della via in cui abitano o che intendono proporre attività di animazione e di lettura nella biblioteca di quartiere e che a tal fine vengono sostenuti dal Comune.

2. Patti di sussidiarietà: è l'unico caso in cui uno strumento pattizio è diventato [legge regionale](#) (L.R. 42/2012 Regione Liguria) ed ha originato una pluralità di rapporti a livello locale anche con impegni economici elevati da parte della pubblica amministrazione. Prevede che un'aggregazione di soggetti del territorio realizzi o proponga la realizzazione con risorse proprie di un certo intervento che viene assunto dall'ente locale e, a seguito, di un percorso partecipato e inclusivo di altri eventuali soggetti, cofinanziato dall'Ente pubblico – sempre specificando che tali risorse non vanno intese come corrispettivo di prestazioni, ma come forma di partecipazione finanziaria pubblica al perseguimento di uno scopo comune. Utilizzo tipico: un soggetto caritativo gestisce con risorse proprie una mensa per indigenti; a fronte dell'aumento di richieste alimentari insieme ad un gruppo di cooperative struttura un'iniziativa di raccolta alimentare e altre azioni per potenziare la mensa, facendo convergere su questo progetto risorse sia volontarie che retribuite, e chiedendo un sostegno all'ente locale.

3. Altre forme pattizie: in generale la forma pattizia non è assente nel nostro ordinamento, deriva dalla normativa in tema di programmazione negoziata e non riguarda solo il terzo settore, ma anche (più spesso) soggetti imprenditoriali; in particolare una stagione importante di progettazione comunitaria ha visto negli anni scorso un diffuso utilizzo di forme pattizie (es. Contratti di quartiere). Utilizzo tipico: una cooperativa apre un centro di incontro e un locale in un'area urbana degradata e usufruisce di fondi pubblici a contributo degli oneri di ristrutturazione.

B) LE FORME A TITOLARITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Qui un primo bivio è tra i casi in cui l'amministrazione acquista in prima persona i servizi di welfare (di gran lunga le più frequenti) e quelle in cui regola un mercato sociale garantendo i termini di acquisto dei cittadini (ad es. accreditando i fornitori o definendo tariffe standard) ed eventualmente contribuendo alla spesa con appositi voucher. Va segnalato che in questi casi – con poche e non significative eccezioni - generalmente il fatto che l'interlocutore sia di terzo settore o profit dipende dalle scelte degli operatori economici e non dell'ente pubblico che attribuisce le risorse. Generalmente va constatato che mentre alcuni ambiti che implicano consistenti investimenti (es. residenze socio sanitarie per persone non autosufficienti; servizi per l'infanzia; accoglienza migranti) vedono la presenza di entrambi i tipi di soggetti (profit e no profit), altri che hanno redditività troppo contenute per assicurare un ritorno

al capitale investito, vedono prevalentemente la presenza di soggetti di terzo settore (es. servizi per minori o per dormitori per senza fissa dimora).

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

Se si entra nei rapporti ove l'amministrazione acquista servizi, la domanda da farsi è in quale momento del processo che va dalla lettura dei bisogni all'esecuzione del servizio nasca la relazione con il terzo settore:

- Se nasce nelle fasi preliminari (valutare insieme i bisogni tra Ente pubblico e terzo settore), avremo un tipo di rapporto più simile a quelle incontrato nelle forme sussidiarie, soprattutto nel caso esso si svolga senza soluzione di continuità tra progettazione generale e gestione.
- Più invece l'ente prefigura da solo il servizio, più il rapporto si concentra su aspetti gestionali con un conseguente ruolo solo operativo del terzo settore, che "fornisce i servizi che l'Ente pubblico ha deciso di acquistare".

5. Affidamento: è la soluzione di gran lunga più diffusa; la normativa di riferimento è il [codice degli appalti](#); in specifico sugli affidamenti in ambito sociale anche l'ANAC (Agenzia Nazionale Anti Corruzione) ha emanato nel 2016 una propria deliberazione. Si applica indifferentemente ai casi in cui come esito finale della procedura l'ente pubblico scelga di rapportarsi con un soggetto di terzo settore o con un'impresa profit. Questa forma prevede che la pubblica amministrazione individui la necessità di dotarsi di un bene o servizio, renda pubblico attraverso un bando la propria richiesta, consentendo quindi a qualsiasi soggetto interessato e avente i titoli necessari di presentare la propria proposta, selezionando l'offerta più vantaggiosa e instaurando con il suo proponente un rapporto contrattuale, integrando in esso tanto le indicazioni iniziali contenute nel bando, quanto le specifiche caratterizzazioni di servizio introdotte dal proponente. Nel bando di gara l'Ente pubblico espone un "capitolato di gara", ossia descrive quale servizio intende affidare, e quali massimi di costo intende pagare. La gara viene vinta da chi presenta "l'offerta economicamente più vantaggiosa", ossia che ha un miglior punteggio sia nel costo (il più basso per l'Ente pubblico) che nel progetto (il migliore come qualità)

Il contratto con cui l'Ente pubblico effettua l'affidamento del servizio a soggetti del non profit può essere preceduto da meccanismi nei quali il terzo settore è coinvolto anche nella fase di lettura dei bisogni e di messa a fuoco del progetto del servizio:

6. Modello Programmazione e gestione: l'ente locale, facendo propria la filosofia della legge 328/2000, coinvolge il terzo settore in fase di lettura dei bisogni e programmazione dei servizi, promuovendone la partecipazione a processi quali i piani di zona; l'esito che ne scaturisce è – accanto ad una lettura condivisa di bisogni e obiettivi - l'individuazione, frutto di un lavoro comune tra ente locale e terzo settore, di determinati interventi che sarebbe necessario attivare; tali interventi sono quindi assunti a piena titolarità da parte dell'ente locale che provvede a promuovere procedure di evidenza pubblica ben distinte dalla fase precedente che ha portato all'individuazione degli interventi, procedure riconducibili a quelle del precedente punto 5 (affidamento di servizi tramite gara). La mancanza di continuità tra le due fasi può essere rimarcata da disposizioni tese ad evitare che la partecipazione alla fase di sola pianificazione possa introdurre un illecito vantaggio per chi vi ha preso parte. Ossia ad esempio che le cooperative che hanno partecipato a costruire con l'Ente pubblico il "Piano di Zona dei servizi" (nel quale si è decisa la priorità di potenziare un servizio di assistenza domiciliare) siano poi avvantaggiate rispetto a quelle che non hanno partecipato, nel momento della partecipazione alla gara con la quale l'Ente pubblica intende affidare il nuovo servizio di assistenza domiciliare a chi la vincerà.

7. Coprogettazione: l'ente locale rende pubblica la volontà di intervenire su una determinata area problematica e chiama con procedura di evidenza pubblica i soggetti interessati a partecipare a tavoli di lavoro in cui, a differenza del punto precedente, non ci si limita ad individuare, dopo un processo di lettura dei bisogni e delle risorse, gli interventi da realizzare, ma si procede anche a definire, con i soggetti presenti al tavolo, chi, come e con quali risorse li metterà in atto. Generalmente la fonte normativa è individuata nelle istruttorie di coprogettazione previste dalla legge 328/2000 – e in particolare dal Dpcm del 30/3/2001 sull'affidamento dei servizi alla persona - e dalle leggi regionali che l'hanno recepito. L'evidenza pubblica e la *par condicio* tra le imprese sono garantite dal fatto che tale percorso, che comporta nella fase conclusiva l'attribuzione di risorse pubbliche, è aperto a tutti i soggetti che intendano prendervi parte e che ne hanno titolo, prevedendo eventualmente una loro preselezione come avviene nel caso di [Brescia](#). Di seguito una sintesi delle differenze tra gli affidamenti del punto 5 e la coprogettazione del punto 7.

	Affidamenti	Coprogettazione
Finalità	Affidare a un soggetto terzo la realizzazione di un intervento o servizio	Coinvolgere uno o più soggetti terzi in un processo di definizione concertata del progetto di un intervento o servizio per la sua realizzazione in partnership con l'ente pubblico
Quando l'ente pubblico procede	A valle della definizione dell'intervento o servizio oggetto di affidamento	Dopo la definizione di priorità generali, ma prima della definizione dell'intervento o servizio da realizzare
Quanti soggetti di terzo settore sono coinvolti	Di norma, un soggetto individuato come esecutore	Auspiciabilmente, un gruppo di soggetti che si mettono in rete tra loro; la scelta di un soggetto unico avviene se tale processo non va a buon fine
Tipo di rapporto con il/i soggetto/i prescelto/i	Contratto di affidamento con corrispettivo economico in cambio di prestazioni contrattualizzate	Strumento pattizio in cui pubblica amministrazione e soggetti di terzo settore definiscono ruolo e impegni, economici e non, di ciascuno, per il raggiungimento del fine comune
Trasparenza – Evidenza pubblica	Nell'indizione ed effettuazione della procedura di gara	Nella chiamata a tutti i soggetti disponibili e prendere parte al processo di coprogettazione e di produzione di servizi e interventi

Questa classificazione a sette modalità non deve far dimenticare che gli affidamenti del punto 5 (o, in casi di pubbliche amministrazioni ispirate a culture maggiormente collaborative, nella variante del punto 6) nella realtà risultano ampiamente maggioritari, ancor più se si considerano gli importi che le pubbliche amministrazioni accordano al terzo settore, dal momento che spesso le forme sussidiarie (con l'eccezione della Liguria) sono utilizzate per azioni di grande rilievo sociale ma di piccola entità economica.