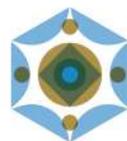




Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

## Seminario

“Le sfide del welfare  
e della sua governance territoriale”

Bologna, 29 novembre 2021



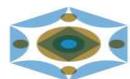
# La leva degli strumenti giuridici

Avv. Luciano GALLO

ANCI Emilia-Romagna



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Il Master «**Governance e Innovazioni di welfare locale**», che ci offre lo spunto per la riflessione odierna, affronta e sviluppa il tema – di stringente attualità – dell'**innovazione del welfare locale**.

Al giurista viene chiesto se ed in che modo il diritto pubblico svolge un ruolo di «**resistenza**» o, se piuttosto, svolga e/o possa svolgere una funzione «**abilitante**» rispetto all'azione di cambiamento.

In questo contesto, la seconda questione attiene all'attualità o meno dei «**confini normativi**» della materia del «welfare». Anche in questo il Master assume una prospettiva chiara (**welfare plurale e aperto**).

Gli **esempi** del **welfare culturale**, dell'**accoglienza**, dell'**abitare** e della **rigenerazione urbana**.

C'è un anno (il **2016**) in cui la materia del welfare è stata interessata da profonde riforme normative, non ancora concluse, che hanno inciso e incideranno in modo significativo:

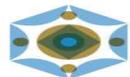
- ✓ il **recepimento** delle **Direttive appalti** e **concessioni** del 2014, sulla base della **legge delega del 2016** (n. 11), poi avvenuto con il **codice** dello stesso anno (d. lgs. n. 50);
- ✓ l'avvio della **Riforma del Terzo settore**, sulla base della **legge delega** dello stesso anno (n. 106);
- ✓ per una visione di sistema, poi, la riforma delle **società partecipate** (d. lgs. n. 175/2016) e la revisione della disciplina in materia di **trasparenza** (d. lgs. n. 97/2016).

**Prima conclusione:** i «servizi alla persona» - pur con un regime alleggerito e differenziato – entrano nella disciplina generale degli appalti e delle concessioni.

**N.B.:** cosa prevedevano le due **Direttive appalti (24)** e **concessioni (23)** del 2014.



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Il **codice dei contratti pubblici (CCP)** disciplina, enfatizzandone la funzione di «moralizzazione» e di «efficienza» del mercato pubblico regolato dei contratti pubblici, la «forma» delle procedure di affidamento.

**Seconda conclusione:** come coordinare e bilanciare la **FORMA** delle procedure di affidamento con la **SOSTANZA** della qualità dei servizi, da garantire agli interessati. Il **correttivo al CCP del 2017:** una prima risposta.

Nello stesso anno vengono emanati quattro decreti delegati, attuativi della delega:

- a) n. **40/17** sul **servizio civile universale**;
- b) n. **111/17** sul **5x1000**;
- c) n. **112/17** sull'**impresa sociale**;
- d) n. **117/17** sul **Codice del Terzo Settore (CTS)**.

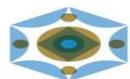
## Il coordinamento fra il **CCP** ed il **CTS**: un percorso lungo e complesso:

- a) il parere del **Consiglio di Stato** n. **2052/2018**;
- b) la legge regionale della **Toscana** n. **58/2018**;
- c) il **DM 18 novembre 2019** sul SIPROIMI;
- d) la sentenza della **Corte costituzionale** n. **131/2020** ed i principi sulla c.d. «Amministrazione condivisa»;
- e) la legge regionale della **Toscana** n. **65/2020**;
- f) le **modifiche** al **CCP** con la **legge** n. **120/2020**;
- g) la sentenza della **Corte costituzionale** n. **255/2020**;
- h) il **DM** n. **72/2021** di approvazione delle **Linee guida ministeriali sul rapporto PA/ETS**.

**Terza conclusione:** non è in dubbio «**se**» si possano utilizzare gli strumenti «collaborativi» del CTS, quanto «**perché**» e «**in che modo**».



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



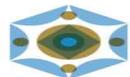
ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

**Quarta conclusione: siamo ricchi e non lo sappiamo. Dal CCP:**

- a) **programmazione** dei servizi (artt. **21** e **142**, c. 5-quater): i **piani di zona**;
- b) la **progettazione** dei servizi (art. **23**, c. 15);
- c) i **principi** e le **finalità** dell'affidamento dei contratti pubblici (artt. **30** e **142**, c. ter);
- d) le gare «**riservate**» (art. **143**);
- e) l'**OEPV** (art. **95**): N.B.: l'**impatto** (c. 13);
- f) il **partenariato** per l'**innovazione** (art. **65**);
- g) le **consultazioni preliminari di mercato** (art. **66**);
- h) le **concessioni di servizi sociali**;
- i) disciplina *ad hoc* sull'**inserimento lavorativo** (art. **112** e nostra legge regionale n. **12/2014**) [la sentenza della **CGUE** del **21/10/21** **Causa C 598-19**];
- j) gli **appalti per l'innovazione** (**Comunicazione COMMISSIONE EU C-267/01** in **GUCE 6/7/2021**)



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

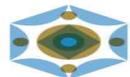
[segue] **Quarta conclusione: siamo ricchi e non lo sappiamo.** Dal **CTS**:

- a) le **attività di interesse generale** (art. **5**);
- b) **co-programmazione** (art. **55**, c. **2**);
- c) **co-progettazione** (art. **55**, c. **3**), anche nella forma dell'**accreditamento** (c. 4);
- d) convenzioni con **APS** e **ODV** (art. **56**);
- e) il **RUNTS**;
- f) **forme speciali di partenariato con ETS** per l'uso e la valorizzazione dei **beni pubblici**, anche culturali (artt. **71**, **89** e **81**);
- g) l'accesso ai **fondi europei ed altri finanziamenti pubblici** (art. **69**) [N.B.: PNRR e programmazione 2021-2027];
- h) **raccolta fondi** e forme innovative di finanziamento delle attività;
- i) la **valutazione di impatto sociale (VIS)** [**DM 23 luglio 2019**].

Le **Linee guida** hanno chiarito **COME** procedere, anche su **ISTANZA** di **PARTE**.



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

## L'occasione delle politiche per l'**impatto**:

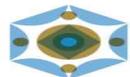
- a) la legge di **Bilancio** per il **2018** ed il **DPCM 21/12/2018** sul **FIS**;
- b) il **regolamento europeo 241/2021** sul **REACTEU**;
- c) la **legge n. 108/2021** sul **PNRR**;
- d) i **Regolamenti europei** sulla **programmazione 2021-2027** (**2021/1057** sull'**FSE+**, **2021/1058** sul **FESR**).

In attesa dell'approvazione del **Piano di azione sociale europeo** per l'attuazione del **Pilastro europeo dei diritti sociali**, del **Piano di azione per il settore dell'economia sociale** e dell'avvio delle **iniziative europee sugli alloggi a prezzi accessibili**. A livello nazionale l'approvazione del **PIAO (Piano Integrato delle Attività e dell'Organizzazione)**.

**Quinta conclusione: impatto ed integrazione** nella costruzione delle politiche pubbliche.



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

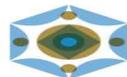
L'occasione delle **Riforme** (in essere ed annunciate):

- a) nuova delega per l'approvazione del **CCP [AS 2330]**;
- b) revisione del **TUEL**;
- c) ddl **CONCORRENZA**.

**Come riaffermare la peculiarità del regime giuridico dei servizi alla persona?**



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



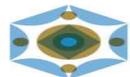
ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Qualche **punto** di **riflessione** conclusiva:

- i. rimettere «al centro» il **welfare**: le **procedure** sono «**strumenti**»;
- ii. per «innovare» il **welfare** dobbiamo usare **strumenti innovativi** o **utilizzare in modo innovativo quelli esistenti**;
- iii. ripartire dalla **centralità** dei **piani** di **zona** (la **complementarietà** della **co-programmazione**);
- iv. il ruolo del **Piano sociale nazionale** e del **piano triennale regionale sociale e sanitario**;
- v. possiamo scegliere fra gli strumenti, ma la **scelta** è in primo luogo **scelta discrezionale**, politica e tecnica;



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



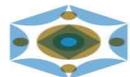
ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

[segue: Qualche spunto di riflessione conclusiva]:

- vi. il **CCP** costituisce la **disciplina** del **mercato pubblico regolato** dei **contratti pubblici**: da qui l'uso «**strategico**» dei contratti pubblici;
- vii. il **CTS** costituisce la **disciplina** per l'**attivazione** di forme di **partenariato** fra PA ed ETS, finalizzati allo svolgimento di **attività di interesse generale**;
- viii. la «**via dell'impatto**» per cambiare modalità di esercizio delle funzioni pubbliche;
- ix. le **forme innovative** di **finanziamento** dei servizi o per l'attivazione di partenariati con ETS come nuove forma di «**valore pubblico**» delle amministrazioni;
- x. infine, **pensare programmare progettare** ed **agire** in modo «**integrato**» (se ha ancora senso parlare di Uffici gare e contratti o, se piuttosto, non sia il caso di sperimentare **Uffici** per le **attività contrattuali a rilevanza esterna**).



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

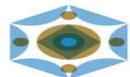
**Vi ringrazio per la cortese attenzione**

**Luciano Gallo**

[luciano.gallo@anci.emilia-romagna.it](mailto:luciano.gallo@anci.emilia-romagna.it)



Comune di Bologna



Welfare  
è Bologna



EMILIA  
ROMAGNA  
anci



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA  
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI