



Milestone 4 – Sintesi del Report

LA PARTECIPAZIONE DELL'UTENZA E IL RUOLO DI LAVORATRICI E LAVORATORI NELL'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

Il report esamina se e in quali forme l'utenza, le lavoratrici e i lavoratori dei servizi sociali di interesse generale siano coinvolti nei processi di co-progettazione disciplinati dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore. Si tratta di soggetti che la norma non individua come interlocutori diretti della Pubblica Amministrazione, ma che la letteratura sul rinnovamento dei servizi sociali e sul welfare collaborativo considera centrali per la realizzazione della missione partecipativa e solidale attribuita all'amministrazione condivisa.

L'analisi si sviluppa lungo due direttrici principali. Da un lato, indaga se e con quali modalità l'utenza e i lavoratori possano accedere alle fasi che precedono la stipula dell'accordo di co-progettazione; dall'altro, valuta se gli organi di governance operativi successivamente alla conclusione dell'accordo prevedano forme strutturate di partecipazione, ascolto o tutela delle loro istanze. Le riflessioni giuridiche proposte si fondano, oltre che sullo studio del diritto dei contratti, anche sull'analisi empirica della documentazione istituzionale relativa a otto avvisi pubblici e a sette convenzioni, nonché sulle interviste condotte nell'ambito del progetto RE.S.O.U.R.C.E.

La fase che precede la stipula dell'accordo

Nella fase precedente alla conclusione dell'accordo, né gli utenti né i lavoratori risultano individuabili in forma nominativa. La questione centrale diviene pertanto se soggetti collettivi potenzialmente rappresentativi delle loro istanze, quali associazioni di tutela dell'utenza o organizzazioni sindacali, possano essere ammessi ai tavoli di co-progettazione.

L'esame degli avvisi pubblici restituisce un quadro omogeneo: in nessuno dei casi studio è prevista la partecipazione di tali soggetti come componenti necessarie del tavolo. I destinatari dell'invito alla co-progettazione sono definiti esclusivamente con riferimento alle categorie di enti del Terzo Settore elencate dall'art. 4 del d.lgs. 117/2017. Sebbene alcuni avvisi contemplino la presenza di figure ulteriori, quali esperti, facilitatori o enti di rete, esse non svolgono funzioni di rappresentanza dell'utenza o dei lavoratori.

Per quanto riguarda l'utenza, le interviste confermano il dato documentale. In più casi, i referenti delle amministrazioni riconoscono esplicitamente l'assenza di coinvolgimento dell'utenza nella fase progettuale, chiarendo che la partecipazione dei beneficiari si colloca, semmai, in una fase successiva e su singoli interventi, a programma già definito.



Ne emerge un modello di progettazione prevalentemente orientato *per* gli utenti, più che *con* gli utenti, in cui la definizione del servizio è affidata alla dialettica tra Pubblica Amministrazione ed ETS, secondo una logica tecnico-professionale.

Con riferimento a lavoratrici e lavoratori, si conferma lo stesso trend, con un'unica eccezione: nell'esperienza del Centro Relazioni e Famiglie di Torino, i rappresentanti sindacali sono stati invitati ai tavoli in qualità di uditori, senza poteri deliberativi. La questione del coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori merita di essere problematizzata alla luce delle istanze specifiche che essi potrebbero portare ai tavoli alla luce delle tutele loro garantite dall'art. 16 CTS, ma non dall'art. 55, con specifico riferimento alla co-progettazione. Mancando tale coordinamento tra le due norme, le condizioni concrete di lavoro (carichi, turnazioni, formazione, sicurezza) dipendono, dunque, in larga misura dall'assetto definito in sede di co-progettazione e poi trasfuso nella convenzione. La partecipazione di organizzazioni sindacali rappresentative ai tavoli di co-progettazione consentirebbe di portare istanze altrimenti assenti e di garantire che i diritti dei lavoratori siano considerati sin dalla fase di definizione del servizio.

L'esclusione di questi soggetti (utenza, lavoratori e lavoratrici) non discende, tuttavia, da un divieto normativo espresso: l'art. 55 CTS, nel rinviare ai principi della legge n. 241/1990, potrebbe essere interpretato come compatibile con forme di partecipazione consultiva di soggetti ulteriori. Ciò vale a maggior ragione, se si opta per ricondurre alla nozione di accordi di cui all'art. 11 legge n. 241/1990 la "natura giuridica" degli accordi di co-progettazione e dei procedimenti che li riguardano. In ogni caso, il silenzio del legislatore e l'assenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato lasciano aperta una questione interpretativa che investe direttamente la coerenza dell'istituto con la qualificazione della co-progettazione come "procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria", operata dalla Corte costituzionale.

La natura giuridica dell'accordo e la posizione dei terzi

Prima di esaminare la fase esecutiva, il report affronta una questione preliminare di qualificazione giuridica, rilevante per definire la posizione di utenti e lavoratori rispetto all'accordo di co-progettazione. La ricostruzione proposta qualifica la convenzione come contratto con comunione di scopo a favore di terzi a plurilateralità eventuale.

In questa prospettiva, PA ed ETS collaborano non in funzione di uno scambio sinallagmatico, ma per il perseguimento di un obiettivo condiviso, consistente nella progettazione e nell'erogazione del servizio. L'utenza, pur restando formalmente estranea al rapporto contrattuale, assume la posizione di terzo qualificato, destinatario finale degli effetti del contratto e meritevole di specifiche forme di tutela. Diversa è la collocazione dei lavoratori, che non beneficiano direttamente degli effetti del contratto, ma rappresentano la risorsa

organizzativa attraverso cui l'ETS adempie alle obbligazioni assunte: essi restano, sotto il profilo giuridico, terzi estranei all'accordo.

La fase successiva alla stipula: la partecipazione dell'utenza

Nella fase esecutiva, il report esamina se e come le convenzioni disciplinino l'ascolto e la partecipazione dell'utenza. L'analisi documentale rivela che, nel silenzio dell'art. 55 CTS, solo una minoranza degli accordi prevede esplicitamente clausole di ascolto strutturato. Pur non sussistendo un rapporto di genere a specie tra gli artt. 55 e 56 CTS, la comune collocazione nel Titolo VII del CTS e la condivisa finalità solidaristica consentono di trarre dall'art. 56 spunti utili a colmare alcune lacune dell'art. 55 in materia di tutela dell'utenza, come il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, esplicitamente previsto relativamente alle convenzioni con gli ETS.

Le interviste rivelano, tuttavia, come forme di ascolto dell'utenza siano presenti anche laddove non formalizzate. L'indagine empirica consente di chiarirne la funzione: l'ascolto è prevalentemente orientato alla personalizzazione dell'intervento sul singolo caso e all'adattamento operativo del servizio, senza incidere sulla sua architettura complessiva. Le istanze degli utenti confluiscono nel circuito ETS-PA tramite la mediazione di altri soggetti (solitamente operatori e operatrici), ma non danno luogo a sedi di rappresentanza autonoma né a strumenti di tutela rimediabile. Nessuna convenzione, infatti, istituisce procedure di reclamo formalizzate o organi di garanzia con partecipazione dei beneficiari.

La fase successiva alla stipula: lavoratrici e lavoratori

Per quanto riguarda lavoratrici e lavoratori, tutte le convenzioni impongono agli ETS obblighi relativi al rispetto del CCNL, delle norme previdenziali, assicurative e di sicurezza. Tali obblighi, tuttavia, sono strutturati come obbligazioni dell'ETS verso i/le propri dipendenti e assumono rilievo, nel rapporto con la PA, come condizioni di regolare esecuzione dell'accordo.

Non emergono, nei casi studiati, meccanismi di ascolto o partecipazione dei lavoratori alla governance del servizio. Le loro istanze non trovano canali istituzionalizzati di emersione nel rapporto di co-progettazione. Sul piano delle tutele, la co-progettazione espone i lavoratori a rischi analoghi a quelli del lavoro indiretto, senza però attivare le forme di protezione previste dall'ordinamento per fattispecie affini: la responsabilità solidale ex art. 29 d.lgs. 276/2003 non è applicabile alla PA, mentre l'estensione analogica dell'art. 1676 c.c. resta incerta.

Nel complesso, il quadro restituito dall'analisi documentale ed empirica evidenzia una tensione strutturale tra i principi ispiratori dell'impianto partecipativo dell'amministrazione condivisa (la sussidiarietà orizzontale) e l'effettivo coinvolgimento dei soggetti destinatari

(utenza) e coloro che operativamente contribuiscono alla realizzazione del servizio (lavoratori e lavoratrici).