UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo

REGIONE ABRUZZO

MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

2011

GABRIELLA SAPUTELLI

LA TUTELA DEI NUOVI DIRITTI SOCIALI:

SERVIZI INNOVATIVI ALLA PERSONA TRA MERCATO SOCIALE E WELFARE MIX

La Ricerca è stata condotta nell'ambito del Progetto Speciale Multiasse "Reti per la conoscenza e l'orientamento tecnico-scientifico per lo sviluppo della competitività (RE.CO.TE.S.S.C), finanziato con fondi del P.O. F.S.E. Abruzzo 2007/2013 - Piano Operativo 2007/2008 in collaborazione con PROGETTI SOCIALI s.r.l. Impresa Sociale (di Pescara) e il DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo. La ricerca si è conclusa nel gennaio 2011.

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

LA TUTELA DEI NUOVI DIRITTI SOCIALI: SERVIZI INNOVATIVI ALLA PERSONA TRA MERCATO SOCIALE E *WELFARE MIX*

Sommario

Presentazione del progetto: Background, Obiettivi, Metodologia e Risultati attesi 4

1. IL SISTEMA DI WELFARE IN ITALIA: TRA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE E SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE 6

Una introduzione: il mutamento del ruolo dello Stato. 6

1.1 Dalla crisi del *welfare State* al *welfare mix* 7

1.2. Il modello italiano di Stato sociale: 8

1.2.2. L'evoluzione del quadro normativo nel sistema dei servizi sociali 9

1.2.3. La riforma del Titolo V della Costituzione e gli aspetti problematici 12

1.2.4. L'attuazione della riforma costituzionale 16

1.3. La sussidiarietà orizzontale nell'erogazione dei servizi sociali: il ruolo del terzo settore 20

1.3.1. I soggetti del no profit: un quadro sintetico 20

2. I MODELLI ORGANIZZATIVI DEL MERCATO SOCIALE IN EUROPA 27

2.1. Quadro comparativo dei sistemi di welfare nei principali paesi europei 27

2.2. Il ruolo dell'impresa sociale in Europa. 30

2.3. Il modello anglosassone di gestione dei servizi alla persona 33

2.3.1. Le organizzazioni del terzo settore nel Regno Unito: le Social Enterprises 33

a) *Social enterprises*: best practices 34

b) *Social firms*: best practices 44

c) *Community Interest Company: best practices* 46

Casistica 47

d) *Charities*: best practices 53

3. LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI NELLA REGIONE ABRUZZO : UN QUADRO DI SINTESI 55

PREMESSA. 55

3.1. I "bisogni" sociali emergenti nel quadro regionale 57

3.2. Il ruolo del no profit nel sistema dei servizi alla persona 60

4. PROPOSTA DI UN NUOVO MODELLO DI SERVIZIO PER I FABBISOGNI ASSISTENZIALI DELLE FAMIGLIE ABRUZZESI 64

ISSIRFA-CNR

4.1. Obiettivi del servizio (obiettivi generali e obiettivi specifici) 64

4.2. Organizzazione del servizio. 65

A) Procedure amministrative e formalità da espletare: 65

b) Logistica e risorse umane 69

c) Modalità di erogazione del servizio 72

1.3. IL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRIVACY. 84

1.4. LO START UP DI UNA NUOVA *ATTIVITÀ* O DI UNA NUOVA *IMPRESA* 88

IL RUOLO DELL'IMPRESA SOCIALE NEL PERIODO DI CRISI E LE FORME DI COLLABORAZIONE CON ENTI PUBBLICI 92

APPENDICE 96

ISSIRFA-CNR

Presentazione del progetto: Background, Obiettivi, Metodologia e Risultati attesi

L'attuale fase storica viene spesso descritta come caratterizzata da una "crisi del welfare State", legata alla progressiva riduzione delle risorse finanziarie a disposizione e ad un assestamento del sistema dei servizi socio-sanitari statico e sovraccarico di vincoli burocratici, che non riesce a far fronte ai bisogni della collettività. La carenza di un'adeguata tutela è diventata particolarmente evidente a seguito dei cambiamenti sociali intervenuti negli ultimi decenni, che hanno generato nei cittadini nuovi bisogni e richiedono risposte innovative, mirate ed efficaci.

Non trovando adeguato soddisfacimento nel sistema dei servizi pubblici, nel contesto sociale si sono innescati meccanismi di regolazione informale per il soddisfacimento dei bisogni: si pensi al fenomeno del badantato, alla normalizzazione sociale del baby-sitting e delle pulizie domestiche, alla crescente richiesta di assistenti socio-sanitari per i malati ospedalizzati, al collocamento della forza lavoro immigrata. Si e così configurato una sorta di welfare consuetudinario, in cui i cittadini cercano autonomamente nuove soluzioni a fabbisogni urgenti, che spesso arrivano attraverso canali borderline o al fuori della legalità.

Il mercato sociale sommerso dei servizi alla persona è una realtà presente e riconosciuta a tutti i livelli della società civile (v. le recenti iniziative per l'emersione del lavoro delle badanti), che rischia di cristallizzarsi come socialmente necessario in quanto complementare al sistema ordinario dei servizi, ma che al tempo stesso presenta alcune gravi e pericolose criticità: assenza di garanzia della qualità delle prestazioni sociali; difficoltà per i cittadini di accedere in sicurezza a questo mercato sociale parallelo; scarsa tutela dei prestatori di servizio; alimentazione dei circuiti criminali.

In linea con i cambiamenti descritti, il sistema di welfare italiano è stato avviato ad una fase di progressiva trasformazione che, nonostante la riforma costituzionale del titolo V del 2001, trova, a livello legislativo, la sua più compiuta disciplina nella L. n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", impostata secondo la logica della sussidiarietà verticale (Stato – Regioni – Enti di Ambito Sociale) per quanto riguarda la programmazione ed il finanziamento delle politiche, e secondo meccanismi di sussidiarietà orizzontale per la gestione dei servizi alla persona, per lo più affidati al Terzo Settore (cd. *welfare mix*). Le modifiche intervenute sono orientate all'affermazione di una *welfare society*, nel cui ambito emerge il ruolo del terzo settore e dell'impresa sociale, ma per la cui realizzazione si pongono tuttora una molteplicità di criticità e lacune, legate sia alla natura dei soggetti operanti nel settore no profit che all'inefficienza del sistema dell'accreditamento degli enti per l'erogazione dei servizi socio-sanitari (interpretato spesso come un "accreditamento di struttura", inidoneo a valutare l'appropriatezza delle prestazioni sociali), con notevoli ripercussioni nella qualità dei servizi offerti.

ISSIRFA-CNR

Il presente lavoro di ricerca, grazie ad un approccio multidisciplinare, ha inteso studiare le possibili modalità di risposte ad emergenti bisogni sociali, all'interno di assetti legali ed amministrativi pubblici già esistenti e formalizzati, anche alla luce della valorizzazione delle migliori esperienze a livello europeo di sussidiarietà orizzontale per la gestione dei servizi sociali.

Oltre a fornire un quadro di ricostruzione teorica, si è voluta elaborare una soluzione innovativa per la tutela dei nuovi diritti sociali, basata sulla valorizzazione delle imprese sociali come provider moderni e specializzati nel *matching* tra i mutevoli bisogni emergenti e le possibili risorse locali, in grado di rinnovare l'attuale sistema di welfare mix attraverso uno strumento di intervento sociale flessibile ed efficace rispetto ad una realtà complessa.

Si è voluto in tal modo rispondere ad un interesse dell'impresa sociale per la quale è stata svolta la ricerca, anche se, presentandosi come uno *strumento metodologico* utile per progettare e gestire servizi sociali moderni in risposta agli emergenti insoddisfatti fabbisogni dei cittadini e compatibili con il quadro normativo vigente, la ricerca può essere messa a disposizione di altre imprese sociali abruzzesi coinvolte nei processi di progettazione ed esecuzione di servizi alla persona.

Esso rappresenta una applicazione di un nuovo *modus operandi* nel progettare servizi, che dà concretezza ad un *welfare mix* basato sui principi della partecipazione e della co-progettazione tra decisori pubblici della programmazione sociale e attori locali, ed è basato sulla rinnovata flessibilità, qualità e accessibilità del mercato sociale.

I risultati raggiunti appaiono così compatibili con le finalità del progetto nel cui ambito è stata condotta la ricerca (Progetto Speciale Multiasse "Reti per la conoscenza e l'orientamento tecnico-scientifico per lo sviluppo della competitività (RE.CO.TE.S.S.C), finanziato con fondi del P.O. F.S.E. Abruzzo 2007/2013 - Piano Operativo 2007/2008), in collaborazione con PROGETTI SOCIALI s.r.l. Impresa Sociale (di Pescara) e il Dipartimento di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo.

ISSIRFA-CNR

1. IL SISTEMA DI WELFARE IN ITALIA: TRA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE E SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

Una introduzione: il mutamento del ruolo dello Stato.

Due sono i macrofenomeni entro cui si colloca il ruolo dell'impresa sociale, più specificamente, e il ruolo del terzo settore, in generale, negli ordinamenti contemporanei:

a. Il *mutamento della forma di Stato*, nella duplice accezione di rapporto autorità/libertà – che connota le relazioni tra lo Stato apparato e gli individui, da un lato, e di articolazione territoriale dello Stato, dall'altro.

b. Il *mutamento dell'economia globale* che, lungi dall'essere un elemento estraneo al fenomeno giuridico, si presenta sempre più come la ragione fondamentale delle trasformazioni che in esso si rinvengono, come anticipavano le riflessioni di uno dei più grandi giuristi del '900 ([1]).

Naturalmente, infinite possono essere le riflessioni sugli argomenti delineati, che per la finalità del presente lavoro possono essere solo richiamate.

Un primo passaggio da considerare è quello verificatosi dallo stato liberale – caratterizzato dalla indifferenza verso le organizzazioni intermedie e dalla massima esaltazione del ruolo del singolo, attraverso la politica del *laissez faire* – allo Stato sociale ([2]), in cui l'azione dello Stato era volta a ridurre gli squilibri generati nella società proprio dal funzionamento della politica del *laissez faire*. Il secondo passaggio si verifica dallo Stato sociale, pur sempre elitario e chiuso, allo Stato democratico pluralista, caratterizzato dalla rivalutazione della persona e delle comunità intermedie in cui essa si trova ad agire, e che per questo vede affiancarsi ai classici diritti di libertà anche i principi di solidarietà e sussidiarietà. Così, pur essendo diretta derivazione dello Stato liberale di cui ha ereditato gli istituti fondamentali, tale forma di stato appare informata a principi nuovi, che sembrerebbero idonei a generare una costante tensione tra le diverse forze presenti nella società. La rivalutazione della persona, con gli interessi e le esigenze di cui essa è portatrice, ha portato alla moltiplicazione dei bisogni e dei diritti garantiti, ai quali lo Stato non sempre è riuscito ad apprestare tutela.

Su questa forma di Stato hanno insistito le dinamiche economiche che hanno visto imporsi, nell'ultimo cinquantennio, il fenomeno della globalizzazione. Per effetto degli sconvolgimenti da esso prodotti, gli Stati si sono rivelati sempre meno in grado di governare le ricchezze, provocando uno spostamento sia verso l'alto, con la crescita

---

([1]) Il riferimento è al lavoro di C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, Milano 1991 (traduzione italiana curata da E. Castrucci).

([2]) Per un'analisi storica dello Stato sociale AA.VV., *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, a cura di P. Flora-A.J. Heidenheimer, Il Mulino, Bologna 1993; F. GIROTTI, *Welfare State. Storia, critica e modelli*, Carocci, Roma 1998.

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

delle organizzazioni sovranazionali (UE) e internazionali, sia verso il basso (con la diffusione di processi di federalizzazione). In particolare, l'adesione degli Stati all'Ue ha comportato una serie di restrizioni, prima tra tutte il contenimento della spesa pubblica, a seguito delle quali si è provveduto ad una devoluzione di competenze a livello periferico.

Questa, molto sinteticamente, è la descrizione del sostrato socio economico che ha portato all'emersione del terzo settore nel campo dei servizi sociali, al punto da far apparire necessario il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*, secondo una espressione divenuta ormai celebre ([3]).

1.1 Dalla crisi del *welfare State* al *welfare mix*

La crisi del Welfare State, in cui un ruolo centrale è affidato allo Stato, ha portato all'affermazione di un modello di welfare diverso, caratterizzato dal coinvolgimento di un *mix* di soggetti pubblici e privati.

Il nuovo modello si colloca, difatti, a metà strada tra il modello statalista e quello che affida al mercato la regolamentazione spontanea, poiché è incentrato sulla pluralità dei soggetti coinvolti e la molteplicità dei servizi offerti.

Esso presenta notevoli vantaggi:

- risponde all'esigenza di copertura di una gamma più ampia di bisogni sociali;
- fa sì che l'offerta dei servizi si adegui più velocemente ai bisogni sociali emergenti nella collettività, riducendo il rischio di burocratizzazione;
- stimola la qualità e l'efficienza dei servizi, grazie alla competizione che si genera tra gli attori coinvolti.

Naturalmente, allo Stato è sempre demandato il compito di fissare le regole, di predisporre meccanismi di incentivo e di controllo del sistema.

Di conseguenza, potremmo dire che se da un lato sia rimasta invariata la *concezione* dello Stato affermatasi dopo lo stato liberale, che riconosce e si fa carico di apprestare tutela ad una serie di diritti sociali, dall'altro sia mutata la *modalità* attraverso cui questo obiettivo viene perseguito. Anzi, può dirsi che tale mutamento sia determinato non solo da esigenze di natura compensativa (poiché aumentano i diritti sociali ma diminuiscono le risorse disponibili), ma da una piena realizzazione dell'essenza dello stato democratico pluralista, che porta alla rivalutazione del pluralismo delle forze emergenti nella società, libere di operare anche in vista del soddisfacimento dei diritti sociali.

Questa apertura, che come vedremo oltre era già insita nella Costituzione italiana del '47, ha ricevuto nuovo impulso dall'evoluzione della legislazione (l. 328 del 2000) e dalla riforma del titolo V della Cost., entrambe animate da una rivalutazione dei

([3]) G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal* welfare State *alla* welfare society, Milano, 2002; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2000, p. 103 ss.

ISSIRFA-CNR

livelli di intervento più vicini al cittadino (secondo il principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale e orizzontale). L'esame delle disposizioni costituzionali mostra, difatti, come il sistema di *welfare mix* trovi nel quadro costituzionale il suo più profondo fondamento.

1.2. Il modello italiano di Stato sociale:

Il tema dei servizi sociali si inserisce nel più ampio quadro dell'assistenza sociale ([4]) che, per quanto riguarda il sistema italiano, trova il suo fondamento nel secondo comma dell'art. 3 Cost., secondo cui "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", necessario complemento del comma 1 in cui si afferma la "pari dignità sociale" di tutti i cittadini e l'uguaglianza di fronte alla legge senza distinzione "di condizioni personali e sociali" ([5]).

Il principio fondamentale contenuto nell'art. 3 è poi sviluppato in numerose disposizioni costituzionali (l'assistenza sanitaria nell'art. 32, l'assistenza familiare negli artt. 30 e 31, l'assistenza scolastica nell'art. 34), tra cui particolare centralità assume l'art. 38 Cost. ([6]).

Le disposizioni citate consentono di affermare che l'assistenza si configuri da un lato quale *diritto* fondamentale della persona, dall'altro quale *dovere* della collettività (dove questa è comprensiva sia dei privati che dei soggetti pubblici) ([7]), come anche ribadito dalla legge 328 del 2000 nell'art. 2.

Per quanto riguarda le *modalità* di attuazione del sistema di servizi sociali, l'ultima parte dell'art. 38 Cost., dopo aver previsto che "ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato", afferma che

---

([4]) In un tentativo di definizione può dirsi che l'assistenza sociale consiste "nell'erogazione di sovvenzioni o nella fornitura di prestazioni a favore di soggetti disagiati con la finalità di consentire ad essi il livello di esistenza che attinga alla 'dignità della persona'" (F. RIGANO, *Assistenza (libertà di)*, in *Diritto costituzionale. Dizionari sistematici* de *Il sole 24 ore*, 2008, 496.

([5]) Sul punto v. A. CERRI, *Eguaglianza*, in *Diritto costituzionale. Dizionari sistematici*, cit., pag. 408 ss.

([6]) È bene precisare, tuttavia, che nell'art. 38 vi sono sia un diritto all'assistenza che un diritto alla previdenza, i quali devono essere tenuti distinti, pur condividendo una serie di caratteri comuni e pur essendo stati spesso confusi. Sulla distinzione è intervenuta compiutamente anche la Corte Costituzionale, in particolare con la sentenza 25 del 1965. Sul punto v. A. SIMONCINI-E. LONGO, *Servizi sociali*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, vol. I, a cura di G. Corso-V. Lopilato, Milano 2006, pag. 210 ss.

([7]) Sul punto F. RIGANO, *Assistenza (libertà di)*, cit., 496, secondo cui essi "sono i due versanti della medesima situazione giuridica che qualificano la nostra contemporanea forma di stato di democrazia pluralista retta da un'economia sociale di mercato"; ma v. anche M. MAZZIOTTI, *Assistenza (dir.cost.)*, in *Enc.dir.*, vol.III, Milano 1958, 752.

ISSIRFA-CNR

"l'assistenza privata è libera", ammettendo, quindi, che i soggetti gestori dei servizi di assistenza possano essere sia pubblici che privati ([8]).

Il quadro dei principi sopra descritto ha trovato la sua concreta attuazione solo molti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e si può dire che abbia ricevuto una spinta verso la sua più profonda realizzazione dalla riforma del Titolo V della Cost. e dalla normativa a seguito adottata.

Con la prima, infatti, si è proceduto ad un nuovo riparto di competenze e ad una ridefinizione dei ruoli in ambito legislativo e amministrativo anche nel campo dell'assistenza sociale. Dalla seconda sono derivate importanti innovazioni per quanto riguarda i soggetti erogatori delle prestazioni di assistenza. In entrambi i casi ha giocato un ruolo centrale l'introduzione del principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), che può dirsi rafforzi la portata dell'ultimo comma dell'art. 38 Cost.

Per tali ragioni, dopo un *escursus* storico della disciplina normativa susseguitasi a riguardo, si procederà ad un esame della riforma del titolo V e dei suoi aspetti problematici e ad una ricostruzione dei soggetti operanti nel settore no profit.

1.2.2. L'evoluzione del quadro normativo nel sistema dei servizi sociali

Nel vigore dell'art. 117 Cost., vecchia formulazione, le Regioni potevano emanare norme legislative in alcune materie espressamente enumerate – tra le quali figuravano "beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera" – nei limiti dei principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato (sempreché le norme non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni) ([9]). Tuttavia, benché fosse inserito in Costituzione, il disegno regionale rimase per i primi decenni completamente inattuato, a causa della inerzia del legislatore nazionale che terminò solo negli anni '70 ([10]) con la promulgazione della l. n. 281/1970, con la quale si diede attuazione dell'autonomia legislativa per le Regioni a Statuto ordinario.

La Legge delega 22 luglio 1975 n. 382, di pochi anni successivi, invece, completò il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, mentre fu merito del D.P.R. n. 616/1977, che diede attuazione alla delega, aver definito un assetto organico del sistema assistenziale (prevedendo al Capo III la materia della beneficenza pubblica, al Capo IV la materia della assistenza sanitaria e ospedaliera, insieme

---

([8]) V. per tutti il lavoro di L. VIOLINI, *Commentario alla Costituzione: art. 38*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto, M. Olivetti, Utet, 2006, I, 775, ss.

([9]) Non è questa la sede per una ricostruzione storica della materia dell'assistenza, che nel vigore del vecchio titolo V della Costituzione compariva, appunto, tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, per essa si rinvia a A. SIMONCINI-E. LONGO, *Servizi sociali*, cit., 212 ss. e, più diffusamente sull'interpretazione delle materie di competenza regionale, a S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano 1992.

([10]) Sulle ragioni dei ritardi nell'attuazione del titolo V, il testo di F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino 1998, pag. 72 ss.

all'articolazione delle competenze tra Stato, Comuni e Province). Tale quadro normativo operava però una riparto di competenze amministrative e non colmava la mancanza di una legge quadro di riferimento che potesse dettare i principi fondamentali della materia. Nonostante la carenza delle leggi contenenti i principi fondamentali, alle Regioni fu concesso di emanare la normativa generale, potendo dedurre i principi fondamentali dalla disciplina vigente (art. 17 della legge n. 281 del 1970). Questo tipo di scelta, se da un lato ha permesso di avviare l'attività legislativa regionale in difetto della normativa statale, in determinati casi ha causato una serie di inconvenienti (come quello che ha interessato la materia della beneficenza pubblica, la cui disciplina si sarebbe dovuta ispirare ai principi desumibili dalla legge Crispi del 1890 sulle IPAB), ed in generale ha portato le Regioni ad adottare leggi fortemente disomogenee tra loro.

Tale quadro normativo si è protratto fino agli anni '90, quando si è proceduto alla riorganizzazione degli enti operanti in materia sociale: le leggi n. 142/1990 e 241/1990, che provvedevano ad una modernizzazione della p.a., erano volte a rivalutare il ruolo degli enti locali e a improntare il modello di azione amministrativa a criteri di democraticità, trasparenza, economicità, efficacia ed efficienza.

Ad esse è seguita la legge n. 59/1997 (con i relativi decreti di attuazione), che ha realizzato il massimo del decentramento amministrativo compatibile con la Costituzione vigente (al punto da far definire il relativo processo come "federalismo a costituzione invariata") anche nei servizi sociali. Il processo è culminato con il D.lgs. n. 112 del 1998, che ha inquadrato e definito i "servizi sociali" come "le 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" (art. 128) [11].

La legge quadro è arrivata nel 2000 (è la l. n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" che ha rappresentato il primo intervento normativo organico del settore, cui sono seguiti numerosi decreti attuativi)[12]. Con essa è stato accolto un concetto di welfare più esteso, caratterizzato non più da un intervento frammentario destinato a singole categorie, ma concepito come promozione del benessere in senso ampio ([13]) e informato a principi di universalità delle prestazioni, in linea con il mutamento della forma di Stato. La nuova legge è passata da

---

([11]) Per il percorso che ha determinato l'attuazione del regionalismo v. più in generale il libro di F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, cit.

([12]) La bibliografia sulla legge 328 del 2000 è vastissima, per tutti si segnala il lavoro di E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano 2007 e alla bibliografia ivi citata.

([13]) Una lettura estensiva del concetto di benessere è quella fatta propria dall'atto costitutivo dell'Organizzazione mondiale della Sanità (1946), secondo cui per salute non si intende meramente la condizione di assenza di malattia o di infermità, ma il più generale "stato di completo benessere fisico, psichico e sociale".

ISSIRFA-CNR

un modello centralizzato all'affidamento del compito di creare un sistema integrato di servizi sociali ad una pluralità di soggetti, indicando in maniera molto dettagliata i ruoli dei diversi enti locali: Comuni (ruolo centrale), Provincia, Regione, Stato (cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), secondo una modalità rispettosa del principio di sussidiarietà ([14]), anche orizzontale. A tal proposito, il modello della legge 328 si basa su un complesso sistema di programmazione e raccordo tra gli enti territoriali e i privati che passa attraverso una pianificazione che coinvolge tre livelli: il piano nazionale delle politiche sociali, i piani regionali degli interventi e dei servizi sociali, i piani di zona a livello comunale o intercomunale. Attraverso essi è possibile sia la ricognizione dei bisogni sociali che l'individuazione degli obiettivi da raggiungere e degli strumenti per realizzarli. Anche per quanto riguarda il sistema di finanziamento vengono coinvolti tutti i soggetti pubblici e privati, secondo un meccanismo che ha la sua base nel Fondo nazionale per le politiche sociali.

Per la pluralità delle questioni affrontate, la legge 328 è divenuta centrale nella disciplina della materia ed ha mantenuto il suo ruolo nonostante il mutato quadro costituzionale, secondo cui i servizi sociali ricadrebbero nella competenza generale (*rectius*: residuale) delle Regioni ([15]). Difatti, nonostante una legge cornice nel settore non possa più essere considerata vincolante, se non con riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ([16]), la legislazione sia regionale che statale continua a far riferimento alla legge 328 del 2000 nei suoi principi ([17]).

([14]) Quanto alle funzioni dello Stato: programmazione nazionale, definizione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), fissazione di requisiti nazionali per l'offerta/partecipazione al sistema (in materia di accreditamento come in materia di professioni sociali), ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali. Quanto alle funzioni delle Regioni: compiti di definizione (con modalità concertate con il sistema degli enti locali) degli ambiti territoriali di offerta e delle principali caratteristiche organizzative e gestionali dei servizi, adozione dei Piani sociali regionali. Quanto alle funzioni delle Province: raccolta di informazioni sui bisogni, sulla domanda e l'offerta dei servizi. Quanto alle funzioni dei Comuni: presidio diretto delle funzioni gestionali e amministrative dei servizi, programmazione degli interventi a livello locale tramite il Piano di zona.

([15]) Per un'analisi circa il percorso attuativo della riforma e il suo impatto sul sistema dei servizi sociali, M. GIORDANO, *Nuovo quadro costituzionale e riforma dei servizi sociali*, Studi Zancan, n. 3/2002; G. MELONI, *La legge quadro sui servizi sociali dopo la riforma costituzionale*, Studi Zancan, n. 4/2002.

([16]) Se sussistono taluni dubbi sulla portata della legge 328 del 2000 nel contesto della nuova riforma costituzionale, lo stesso non può dirsi del DPCM 30 marzo 2001 attuativo della legge stessa, che le Regioni sono libere di seguire, data la natura di fonte secondaria.

([17]) F. DI LASCIO, *La legislazione regionale in materia di assistenza sociale dopo la riforma del titolo V*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2003, n. 7, 679, porta l'esempio della Regione Emilia Romagna che "in luogo di operare un'individuazione autonoma delle prestazioni in questione, esercitando la competenza legislativa piena in materia di assistenza sociale che l'attuale assetto dei poteri conferisce al livello regionale, (…) ha preferito non discostarsi dalle indicazioni desumibili dalla normativa nazionale, traducendo operativamente il principio codificato a livello giurisprudenziale dalla discussa sentenza n. 282/02 della Corte Costituzionale circa la possibilità di ricavare i principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente da leggi statali vigenti, anche se emanate anteriormente alla riforma costituzionale".

ISSIRFA-CNR

Questo spontaneo processo di adeguamento ha fatto fuori i pericoli e le perplessità in merito alla possibile realizzazione di 20 differenti sistemi di assistenza sociale a seguito della riforma del Titolo V ([18]).

1.2.3. La riforma del Titolo V della Costituzione e gli aspetti problematici

Nel 2001 si è arrivati alla modifica del titolo V della Costituzione, che ha segnato una tappa decisiva nel regionalismo italiano. Diverse sono le novità della riforma, ricca di indubbie potenzialità ma allo stesso tempo anche di forti nodi critici.

La principale innovazione è data dall'attribuzione della potestà legislativa generale e primaria alle Regioni, con l'eliminazione dei limiti che prima sussistevano. Accanto ad essa vi sono una potestà esclusiva statale (in 17 materie) e una competenza concorrente Stato – Regioni (in 21 materie) ([19]). In base a questo riparto di competenze, alle Regioni sarebbe riconosciuta (indirettamente, perché la materia non rientra tra quelle enumerate) la potestà legislativa piena o esclusiva nella materia socio assistenziale (in cui dovrebbe rientrare la vecchia dizione "beneficenza pubblica"), e una competenza "concorrente" nella "tutela della salute" (in cui dovrebbe rientrare l'assistenza sanitaria ed ospedaliera), con la conseguente possibilità di realizzare scelte autonome sia riguardo il sistema dei servizi sociali sia sulle modalità di soddisfacimento dei diritti sociali nei diversi territori.

In via di principio, i limiti previsti per l'esplicazione di questa competenza sarebbero unicamente quelli indicati nel comma 1 dell'art. 117 ("vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" e "obblighi internazionali"). Tuttavia, una lettura attenta e sistematica delle disposizioni del titolo V fa emergere una serie di limiti ulteriori alla potestà esclusiva regionale nella materia del sociale, da cui deriva un assetto di competenze suscettibile finanche di far permanere "nella sostanza" il quadro previgente.

Tale considerazione muove, innanzitutto, dalla constatazione che la competenza regionale "generale" sarebbe in realtà una competenza "residuale", la cui

---

([18]) La legge quadro nazionale, nonostante la perdita di forza cogente dovuta alla riforma costituzionale, è più volte richiamata, implicitamente o esplicitamente, nelle disposizioni regionali, ed i principi fondamentali in essa contenuti permeano tutta la legislazione regionale di riordino. Per un quadro ricostruttivo della legislazione regionale si rimanda a G. M. NAPOLITANO, *Tendenze delle politiche regionali nel settore socio-assistenziale*, e ID., *Legislazione delle regioni e provincie autonome in materia di politiche sociali dopo la L. 328/2000 e la modifica del Titolo V della Costituzione* (2008), entrambi disponibili sul sito dell'Issirfa http://www.issirfa.cnr.it/4090,46.html . V. anche nella sezione Rapporti Issirfa: *L' VIII legislatura regionale. Una "visione d'insieme" (2010)*, sezione V- Tendenze Delle Politiche Socio-Assistenziali, pag. 49 ss.

([19]) In realtà non di vera competenza concorrente si tratterebbe ("in cui il campo materiale spetta, per interno, all'uno, o all'altro soggetto, e sussiste una regola che esclude l'intervento di una fonte (legge regionale), nell'ipotesi di regolamentazione da parte dell'altra fonte (legge statale)") ma di competenza "ripartita" (poiché sia Stato che Regioni intervengono nella disciplina di una materia, l'una con la determinazione dei principi fondamentali, l'altra con la disciplina generale). Sul punto v. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in Id. *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 117.

ISSIRFA-CNR

configurazione "anonima" (non enumerata) non garantisce dai pericoli di una erosione da parte dello Stato, come dimostra l'esperienza degli Stati federali ([20]).

Alle difficoltà legate al riparto di competenze sinteticamente descritto si affianca il problema delle interferenze tra le diverse materie, che sussiste, potremmo dire "fisiologicamente", in ogni articolazione di competenze tra più livelli, ma che risulta accentuato nel caso in cui la delimitazione sia "imprecisa" e l'enumerazione contenga anche poteri funzionali, il cui esercizio può "giustificare interventi del legislatore statale di ordine generale e astratto, come di tipo dettagliato e concreto, su tutti i campi materiali a prescindere dalla regola della competenza" ([21]). Nel caso di specie la materia dei servizi sociali potrebbe subire le interferenze della disciplina adottata in diverse materie di competenza esclusiva statale – quali la legislazione in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. L), le norme generali sulla istruzione e previdenza sociale (lett. N e O)), l'immigrazione (lett. B)), la disciplina delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lett. P)) – o di competenza concorrente (la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione, la previdenza complementare, ed in particolare la tutela della salute).

Ma ciò che più rileva nella disciplina dei servizi sociali è quanto previsto in tre disposizioni costituzionali proprio in riferimento ai diritti della persona, e all'effetto che l'interconnessione tra le diverse disposizioni può sortire sul riparto di competenze in materia sociale. La disposizione centrale, in questo caso, è la lett. M dell'art. 117 comma 2 Cost, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" ([22]). Ebbene, tutti i concetti utilizzati in questa

---

([20]) S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, cit., pag 116: "negli ordinamenti federali la presenza dell'enumerazione dei poteri della Federazione non ha rappresentato una garanzia per gli Stati membri. Infatti, si è avuta un'attrazione di oggetti, che, pur lasciando immutato il dato formale dell'enumerazione federale, ha comportato il travaso della competenza generale a favore del centro, lasciando ai legislatori locali competenza, che proprio in quanto anonima è diventata residuale. Le ragioni di questa evoluzione risiedono nella circostanza che oggetto dell'interpretazione sono le voci enumerate nelle Costituzioni federali, le quali soltanto possono essere suscettibili di ampliamento" attraverso le tecniche interpretative. Sul punto v. anche S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997, 517 ss.

([21]) S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative*, cit., 120-121; anche 127-132, che fa notare come le voci enumerate non sono tutte materie in senso tecnico, ma anche funzioni e compiti. Le funzioni, "a differenza delle materie, non consistono in oggetti ma attribuiscono allo Stato un potere che attraversa i campi materiali", i compiti, invece, partono da un oggetto, ma questo è accolto nel suo aspetto finalistico (è indicato con espressioni quali "tutela", "coordina", "assicura", "sostiene", "armonizza", "valorizza", "promuove"), che permette di giustificare l'attrazione degli oggetti connessi (Sul punto v. anche ID., *Materie di competenza regionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma 1988). L'autore fa notare come, "a differenza delle materie della legislazione, per le quali può darsi una definizione oggettiva, le attribuzioni funzionali non presentano un contenuto neppure astrattamente predeterminabile (…)."

([22]) La definizione dei livelli essenziali rappresenta cioè il contenuto essenziale dei diritti costituzionalmente riconosciuti, non comprimibili. In questo senso livello essenziale è diverso da livello minimo (sul punto v. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Il livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza*, Roma 2004, pag. 5): esso comprende, oltre al nucleo essenziale di prestazioni irrinunciabili (immediatamente esigibili) anche le prestazioni ulteriori individuate dai decisori

disposizione ("essenzialità", "prestazione", "livello minimo" "diritti civili e sociali") non appaiono predeterminabili in maniera oggettiva, ma risultano oggetto di valutazione altamente "discrezionale".

Ad essa sono strettamente legati i poteri funzionali dello Stato riconosciuti in campo finanziario: basti leggere le disposizioni che attribuiscono allo Stato la determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117 comma 3) e la competenza esclusiva dello stato in merito alla perequazione delle risorse finanziarie di cui all'art. 117 comma 2 lett. e), così come il comma 5 dell'art. 119 Cost. in cui si prevede che "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni". In tutti questi casi si tratterebbe di clausole generali che giustificherebbero un intervento statale in grado di abbracciare qualsiasi oggetto. Certo l'intervento dello Stato dovrebbe limitarsi al piano regolativo mentre l'erogazione effettiva delle prestazioni dovrebbe essere rimessa ai livelli di governo sottostanti. Anche in questo caso, tuttavia, vi è una possibilità di intervento, poiché alla disposizione di cui all'art. 117 comma 2 lett. M) si lega direttamente anche l'art. 120 Cost. comma 2 che riconosce al Governo la possibilità di sostituirsi ai livelli sottostanti quando lo richiedono "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

Al riparto delle competenze legislative è legato anche il riparto della funzione regolamentare, con la complicanza che in questo ambito sussiste una potestà regolamentare propria degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane, secondo l'art. 117 comma 6, "hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"), garantita anche dall'art. 114 Cost. come esplicazione della loro autonomia. Tale potestà regolamentare locale si determinerebbe in automatico al momento del conferimento della funzione amministrativa, fermo restando una potestà regolamentare per le funzioni proprie.

Il riparto di funzioni amministrative recepito dalla riforma del titolo V è fondato sul principio dell'*attribuzione* ai Comuni della generalità delle funzioni amministrative, "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" (art. 118 comma 1). L'introduzione di questo correttivo fa supporre che

---

politici (v. il documento del Ministero per l'esigibilità delle prestazioni). Inoltre questa espansione (nel senso della inclusione di ulteriori servizi nel minimo esigibile) deve rispondere ad un criterio di sostenibilità economica finanziaria. Il concetto di livelli uniformi di assistenza è stato introdotto per la prima volta con la l. 833 del 1978, e si è ripresentato nelle leggi 502/1991, n. 517/1993, nel D. Lgs. N. 229 del 1999, e nella legge quadro 328 del 2000, fino alla riforma costituzionale del titolo V e alla sentenza della Corte Cost. 88 del 2002 (LEP). Attualmente, il punto di riferimento dei LEP resta ancora la legge 328 del 2000. Sui livelli essenziali delle prestazioni v. C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, vol. I, 189 ss.

ISSIRFA-CNR

il piano territoriale comunale di estrinsecazione delle funzioni amministrative sia "privilegiato, ma non esclusivo" ([23]). Inoltre, non sussiste, almeno dal tenore del testo costituzionale, la separazione tra programmazione ed erogazione dell'attività dei servizi, secondo cui quest'ultima sarebbe propria dei Comuni, mentre la prima spetterebbe ai livelli superiori ([24]).

Come per le competenze legislative, anche il riparto di funzioni amministrative appare aperto e dinamico, non precisamente delimitato (anche per effetto dell'operatività dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, cui il riparto deve ispirarsi). Dubbi suscita anche il secondo comma dell'art. 118 Cost. che, con riguardo al solo piano degli Enti locali, distingue tra *funzioni amministrative proprie* e *funzioni conferite con legge* ("statale o regionale, secondo le rispettive competenze"), presentandosi pertanto impreciso ed ambiguo ([25]).

La formulazione dell'art. 118 Cost. potrebbe giustificare un atto di intervento statale in grado di avocare a sé qualunque compito amministrativo ([26]), anzi una interpretazione di tal sorta sembra trovar sostegno nell'art. 120 comma 2, che disciplina il potere sostitutivo statale nei confronti degli Enti sub statali, "prescindendo dai confini territoriali dei governi locali", in ipotesi particolari, tra le quali figurano "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economia e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Ebbene, di fronte alla formulazione particolarmente ampia e vaga di tali clausole non costituisce una garanzia sufficiente la previsione che tali poteri sostitutivi debbano essere esercitati "nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione" (art. 120, comma 2, ult. parte). Infatti, esso appare un prolungamento (in campo amministrativo) della competenza statale di determinare, in maniera esclusiva, "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui alla lett. m dell'art. 117 Cost. comma 2; collegamento che permette una ingerenza dello Stato nella funzione legislativa e amministrativa quando si tratta dei diritti.

([23]) S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, cit., pag 253.

([24]) S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, pag 254, secondo cui anzi "dalle espressioni del comma 3 dell'art. 118 n.f., può dedursi la necessità che tutti i livelli territoriali abbiano puntuali e concreti poteri amministrativi di gestione".

([25]) Anche se diverse sono state le opinioni avanzate in merito alla superfluità di tale distinzione, è realistico affermare che le espressioni adoperate indichino due categorie diverse, poiché una diversa interpretazione vanificherebbe la garanzia costituzionale a favore degli enti locali. Entro tale ottica, con la prima espressione si indicherebbe l'insieme delle funzioni attribuite in modo originario dalla Costituzione agli Enti locali (la cui titolarità spetta ad essi in forza di leggi previgenti), mentre con la seconda tutte quelle funzioni "trasferite, delegate o attribuite" a vario titolo dalla legge (S. MANGIAMELI, *Op. ult. cit.*, 264-5 e pag 267, in cui si afferma che la lacuna costituzionale (in merito alla definizione delle funzioni proprie) può essere colmata attraverso una interpretazione storico-normativa, "che tenga conto cioè dell'ordinamento giuridico vigente al momento della formazione delle disposizioni costituzionale, il quale concorre a determinare le nozioni presupposte dal legislatore di revisione, con la conseguenza che i concetti che si formano in questo modo risultano in una qualche misura cristallizzati e vincolanti per le eventuali operazioni messe in atto dal legislatore medesimo").

([26]) S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 278.

ISSIRFA-CNR

Centrali, in questo discorso, sono le implicazioni legate alla c.d. autonomia finanziaria (e in generale al c.d. federalismo fiscale) in quanto, ad un riparto di competenze di tal sorta deve essere accompagnato un sistema fiscale che permetta agli enti coinvolti (Regioni e Comuni specialmente) di operare e realizzare concretamente una rete di servizi. Anche sull'attuazione di tale aspetto si registra un ritardo ormai decennale ([27]).

Alla luce di tale assetto, è giocoforza concludere che l'effettivo assetto di competenze non appare suscettibile di essere determinato in astratto, ma dipende da come vengono esercitate tutte le variabili di cui il sistema si compone ([28]). A seconda di come vengono interpretate ed attuate le disposizioni costituzionali citate, infatti, il sistema è in grado di oscillare tra due modelli opposti: l'uno ampiamente decentrato, dinamico e aperto e l'altro rigido e statalista.

1.2.4. L'attuazione della riforma costituzionale

Concretamente, in questi anni il modello si è mosso verso un ridimensionamento dell'autonomia regionale, rispetto a quanto emergeva dalla riforma *tout court* ([29]), ed in tale ri-assetto un ruolo decisamente centrale è stato svolto dalla Corte Costituzionale, le cui pronunce hanno accentuato la configurazione dell'intero riparto di competenze quale sistema notevolmente flessibile.

A tal proposito, emblematica è divenuta l'enucleazione della c.d. "chiamata in sussidiarietà", quale criterio non scritto per l'attribuzione di competenza legislativa allo Stato al di fuori del riparto di cui all'art. 117 (sent. 303/2003).

In quella che può qualificarsi come una vera e propria opera creativa, seppur basata su un articolato ragionamento interpretativo, la Corte giustifica la disciplina di una materia ad opera del legislatore statale anche laddove essa non sia inclusa tra le competenze esclusive o non sia limitata alla previsione dei principi fondamentali nel caso di competenza concorrente, e nel suo ragionamento fa leva sull'art. 118 comma 1, il quale rappresenterebbe un meccanismo flessibile in grado di ridisegnare l'intero riparto di competenze.

---

(27) Sono attualmente in fase di approvazione i decreti attuativi del "federalismo fiscale" (legge n. 42 del 5 maggio del 2009 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009, ed entrata in vigore il 21 maggio), per una panoramica v. i dossier disponibili sul sito del Governo http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale/; le relazioni contenute nel sito http://www.camera.it/465?area=19&tema=52&Il+federalismo+fiscale.

([28]) Per questo si sostiene, il riparto di competenze appare "dinamico e funzionale" a fronte del carattere "statico e oggettivo" del precedente (S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, cit., pag 113).

([29]) V. sull'argomento S. MANGIAMELI, *Il profilo dell'Istituto regionale a sette anni dalla revisione costituzionale*, in I cantieri del federalismo in Europa, a cura di A. D'Atena, Milano 2008, disponibile anche sul sito dell'ISSIRFA (http://www.issirfa.cnr.it/4498,908.html?PHPSESSID=26d0cb1be3089a80246c170d0f62f117).

ISSIRFA-CNR

In uno dei passaggi centrali, dopo aver affermato che:

"limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente (…) *vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".*

La Corte aggiunge :

"Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (…) la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Quando avviene uno spostamento verso l'alto della funzione amministrativa sulla base di tali principi :

"non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.".

Naturalmente la Corte non manca di precisare che tale spostamento non può essere eseguito a priori, in quanto:

"i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

Numerosissimi sono stati i commenti alla decisione ([30]) e altrettanto articolate potrebbero essere le considerazioni da farsi, ma è indubbio che con questa celebre sentenza la Corte abbia "sconvolto" l'intero assetto costituzionale delle competenze.

([30]) A titolo esemplificativo si citano A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare…) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia* ; A.

ISSIRFA-CNR

Con specifico riferimento alla materia dei servizi sociali, al di là di quelle pronunce che hanno fatto ricadere un dato intervento nell'ambito della competenza esclusiva statale o regionale ([31]), è facile intuire come l'applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", di cui sopra, abbia portato a rileggere anche il riparto di competenze in un settore che, da un dato letterale e sistematico, dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva (o residuale) regionale (si veda per tutti come esempio la sentenza n. 168 del 2009 sul Fondo per le politiche della famiglia).

Su un ragionamento in parte differente si è basata la sentenza n. 10 del 2010 (sulla c.d. "social card"), che ha fatto leva non sul meccanismo della chiamata in sussidiarietà ma sulla competenza trasversale di cui all'art. 117 comma 2 lett. M). Essa, unitamente ad altri principi costituzionali (art. 2-3-38 Cost.) e in un contesto di crisi internazionale economica e finanziaria, ha giustificato non solo un intervento ad opera del legislatore statale in una materia di competenza regionale, ma la conseguenza per cui:

"spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l'art. 118, primo comma Cost., rinvenendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale" ([32]). Inoltre, la portata dei principi richiamati e il ragionamento su di essi articolato ha finito per ritenere non applicabile persino il principio di leale

---

MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; QUIRINO CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny* ; tutti disponibili sul sito di *Forum di Quaderni costituzionali*; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V* ; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, disponibili sulla Rivista telematica *federalismi.it*).

([31]) Si citi come esempio del primo caso la sent. n. 287 del 2004 sull'assegno una tantum per la maternità (ricadente nella competenza statale in materia di "previdenza sociale") e similmente la sent. 141 del 2007; come esempi del secondo caso le sent. n. 423 del 2004 sul reddito di ultima istanza (ricadente nella competenza regionale dei "servizi sociali"); sent. n. 106 del 2005 sul caso della legge provinciale in materia di assistenza pubblica (che la Corte ritiene di competenza della Provincia autonoma di Bolzano); sent. n. 50 del 2008 sul Fondo statale vincolato in materia di "servizi sociali" (che la Corte ritiene lesivo delle competenze regionali). Per le sentenze che interpretano alcuni interventi di politica sociale come attinenti all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale, v. inoltre le sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; n. 168 del 2008.

([32]) Sent. n. 10 del 2010 punto 6.4.

collaborazione (sebbene solo temporaneamente) ([33]), il quale deve permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie ([34]).

In questa circostanza, la definizione dei livelli essenziali ha portato con sé anche la previsione e concreta erogazione di una provvidenza, spostando la competenza amministrativa secondo un meccanismo identico alla chiamata in sussidiarietà (sebbene operi in questo caso al contrario: dalla previsione legislativa a quella amministrativa), perché ristabilisce quel parallelismo di funzioni caratteristico del precedente titolo V ([35]).

Le considerazioni esposte hanno confermato le perplessità sopra enunciate in merito al riparto costituzionale delle competenze, al punto da poter concordare con le affermazioni di A. Ruggeri (espressa proprio in commento alla sent. 10 del 2010) secondo cui "l'unico, 'vero' assetto costituzionale delle competenze, sul fronte dei rapporti Stato-Regioni (…) poggia sulla base degli *interessi*, della loro natura (per come, in ultima istanza, definita dal giudice delle leggi), della misura del loro apprezzamento, secondo Costituzione e (soprattutto) secondo esperienza, non già sulla base delle materie, quali ricostruibili in astratto, in applicazione di questo o quel criterio (oggettivo, storico, ecc.)" ([36]).

Vero è che la legislazione regionale in materia di servizi sociali ([37]) non è ancora in grado di colmare per sé le esigenze dello Stato sociale, soprattutto a causa della ritardata attuazione del federalismo fiscale, il cui completamento sta avvenendo proprio in questi mesi. Una carenza di tutela di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti giustifica un intervento statale, la cui legittimazione trova la sua base in disposizioni diverse dal riparto di competenze.

([33]) Sent. n. 10 del 2010 punto 6.4. : "questa Corte ritiene che, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione".

([34]) Sent. n. 50 del 2008 e n. 168 del 2009.

([35]) V. A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte Cost. n. 10 del 2010)*, disponibile su www.giurcost.it, pag. 2

([36]) A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte Cost. n. 10 del 2010)*, cit.

([37]) Per un quadro ricostruttivo delle politiche sociali v. G. MARIA NAPOLITANO, *Tendenze delle politiche regionali nel settore socio-assistenziale*, e ID., *Legislazione delle regioni e provincie autonome in materia di politiche sociali dopo la L. 328/2000 e la modifica del Titolo V della Costituzione* (2008), entrambi disponibili sul sito dell'Issirfa, http://www.issirfa.cnr.it/4090,46.html ; v. anche nella sezione *Rapporti Issirfa* il rapporto *L' VIII legislatura regionale. Una "visione d'insieme" (2010)*, sezione *V Tendenze delle Politiche Socio-Assistenziali*, pag. 49 ss.

ISSIRFA-CNR

1.3. La sussidiarietà orizzontale nell'erogazione dei servizi sociali: il ruolo del terzo settore

Come affermato, già prima della riforma del titolo V il modello costituzionale era idoneo a supportare interventi normativi improntati alla promozione delle iniziative di solidarietà sociale da parte di soggetti privati, come dimostrano le diverse leggi approvate (38), ed in particolare la n. 328 del 2000, che favorisce l'intervento dei privati nell'erogazione dei servizi sociali. In diverse disposizioni della legge (v. art. 1, commi 4, 5, 6) viene riconosciuto il ruolo del c.d. terzo settore come attore essenziale dell'intero sistema, pur non fornendosi una definizione dello stesso. Il ruolo di questi soggetti privati si chiarisce quindi più precisamente nella normativa in cui viene affrontato il rapporto con gli enti territoriali e nella disciplina sull'affidamento dei servizi (disciplinato da ciascuna Regione sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento adottato dal Governo, contenuto nel DPCM del 30 marzo 2001, in cui sono contenuti i metodi di selezione, le modalità di acquisto e la gestione dei servizi cui si devono attenere i Comuni).

È innegabile, tuttavia, che il *favor* per il ruolo del privato nel sociale ha ricevuto nuovo impulso dalla riforma del titolo V e dall'esplicito riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 comma 4, divenendo centrale nella discussione in materia.

Ma l'enunciazione del principio non è sufficiente ad agevolare il ruolo dei privati nella gestione e predisposizione dei servizi sociali. Sono all'uopo necessarie modifiche al quadro legislativo vigente in materia di soggetti no profit (modifiche organizzative), così come la predisposizione degli incentivi alle imprese, etc.. Specialmente nella parte in cui verrà effettuata una comparazione con il sistema anglosassone si potrà notare come tali aspetti non sono affatto secondari, ma possono esercitare una influenza determinante nello sviluppo di iniziative in tal senso. Basti confrontare ad esempio il numero delle *social enterprises* che in Inghilterra hanno fatto richiesta di assumere la denominazione di *Community Interest Company* (circa 4440) con il dato italiano (501) e quello degli altri paesi europei.

In Italia da tempo il settore del no profit e dei servizi sociali è estremamente frammentato e confuso, da risultare poco intellegibile agli stessi addetti ai lavori. Per questo, prima di affrontare l'analisi del quadro regionale, è necessaria una sintetica ricostruzione dei soggetti che operano nel settore.

1.3.1. I soggetti del no profit: un quadro sintetico

(38) Ad esempio la legge quadro n. 266 del 1991 sul volontariato, il d.lgs n. 460 del 1997, che ha previsto un regime fiscale di favore per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, la legge 383 del 2000 sulle associazioni di promozione sociale.

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

Come anticipato in apertura del presente lavoro, la trasformazione dei sistemi di welfare e la carenza di risorse finanziarie ha portato ad una sempre maggiore presenza del ruolo dei soggetti privati nel settore dei servizi alla persona. Il loro apporto può variare, a seconda dei casi, dei settori e delle aree geografiche, da un intervento di tipo integrativo ad un vero e proprio sostituto dello Stato (39).

In generale, il sistema dei servizi predisposti da privati muove da prestazioni occasionali e saltuarie fornite prevalentemente da volontari ad una cerchia ristretta di soggetti beneficiari ad un modello che deve essere pensato per poter soddisfare i bisogni di una collettività più estesa, in un regime di necessaria continuità delle prestazioni.

Trasformazioni di tal sorta rendono necessarie una serie di modifiche strutturali che possano consentire agli operatori di svolgere adeguatamente i propri compiti, come la richiesta di personale qualificato sia nella fornitura dei servizi che nella fase gestionale (da cui discende una certa articolazione organizzativa) e la necessità di attrazione di risorse finanziarie sufficienti alla predisposizione delle attività.

Le esigenze descritte si riflettono nel variegato panorama dei soggetti operanti nel settore no profit e nel travagliato iter normativo che negli anni ha tentato di fornire un supporto giuridico ai mutamenti registrati nello stato sociale. Da esse è nato il tema dell'impresa sociale, ovvero "l'indagine sul modello organizzativo ottimale affinché il terzo settore possa offrire adeguate risposte ai bisogni sociali che emergono dal nuovo assetto dei rapporti privato-pubblico in campo socio-assistenziale"(40).

Una indagine *quantitativa* sui soggetti operanti nel settore no profit non è realisticamente tracciabile, non solo per la vastità del settore, che ha assunto delle dimensioni tali da non essere riconducibile *sic et simpliciter* alle previsioni legislative, ma per la constatazione che esso è composto da una moltitudine di piccole organizzazioni, la maggior parte delle quali assume la forma di associazioni non riconosciute (per la cui costituzione non sono richiesti particolari requisiti formali) (41).

È possibile invece una ricostruzione delle *tipologie giuridiche* dei soggetti che sono abilitati ad agire sul territorio nazionale.

A tal proposito, una prima distinzione si pone tra le forme previste nel codice civile e le numerose tipologie che sono state introdotte dalla legislazione speciale.

A livello codicistico, si distingue tradizionalmente l'attività volta al perseguimento di finalità ideali o altruistiche e l'attività creatrice di ricchezza, volta al raggiungimento di vantaggi lucrativi.

Tuttavia, l'impostazione teorica posta a fondamento della bipartizione descritta deve ritenersi profondamente mutata negli ultimi decenni, e il concetto di impresa è andato sempre più distanziandosi dal perseguimento del lucro soggettivo, legandosi al

---

(39) Per tali conclusioni v. M. CAPECCHI, *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica. Dagli enti non lucrativi alla "impresa sociale"*, Cedam 2005, 249.

(40) M. CAPECCHI, *Evoluzione del terzo settore e disciplina civilistica*, cit., pag. 250, al quale si rimanda per l'analisi degli adeguamenti organizzativi opportuni per affrontare al meglio la sfida rappresentata dalla crescita dell'importanza delle organizzazioni del terzo settore (cap. II).

(41) Quanto ai dati effettivi può essere utile, anche se ormai datata, l'indagine ISTAT del 2001.

ISSIRFA-CNR

solo requisito della gestione ispirata a criteri di economicità. Una evoluzione di tal sorta appare del resto corrispondente anche alla nozione costituzionale di impresa di cui all'art. 41 Cost. in cui assume un ruolo determinante il perseguimento dell'utilità sociale (42).

Benché, si discuta ormai da anni di una riforma del libro V del codice civile (v. le considerazioni svolte più avanti), allo stato attuale la trasformazione descritta non ha dato impulso ad una modifica in tal senso, bensì ad una regolamentazione frammentaria e settoriale, che ha delineato una pluralità di modelli di organizzazioni private operanti con finalità solidaristiche.

Per la prima volta il Decreto legislativo 460 del 4 dicembre '97 ha operato un generale riordino del settore *no profit* dal punto di vista fiscale, introducendo regole e agevolazioni fiscali per gli enti senza scopo di lucro. Il decreto stabilisce quali attività possono considerarsi commerciali e quali non commerciali, ed entro quali limiti una organizzazione *no profit* possa esercitare attività commerciale senza che ciò possa comportare l'adempimento di quegli obblighi richiesti alle imprese *for profit*. Il decreto inoltre introduce un particolare modo di essere, la ONLUS (qualifica che può essere acquisita da associazioni, cooperative o fondazioni) a cui riconosce particolari agevolazioni fiscali, subordinate ad adempimenti amministrativi e a controlli più stretti.

La legge 328 del 2000 ha cercato di assegnare un ruolo centrale all'intero "terzo settore", anche se con una serie di ambiguità, che si riflettono nella differente classificazione presente nei commi 4 e 5 dell'art. 1, dovute probabilmente alla confusione esistente nella legislazione speciale (43).

Una migliore classificazione è certamente quella del d.p.c.m. 30 marzo 2001 recante "Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5, l. 8 novembre 2000, n. 328" che all'articolo 2 enuncia: "1. Ai fini del presente atto si considerano soggetti del terzo settore: le organizzazioni di volontariato, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo di lucro". Sintomatica è l'introduzione di tale ultima locuzione di carattere generale che apre all'atipicità delle forme giuridiche, riconoscendo implicitamente la molteplicità dei soggetti operanti nel terzo settore (i cui unici requisiti sarebbero, a questo punto, la natura privatistica e l'assenza di una finalità lucrativa (44)).

---

(42) Sul punto v. R. NANIA, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Diritto costituzionale. Dizionari sistematici de il sole 24 ore*, Roma 2008, pag. 578 ss.

(43) Vedi i commi 4 e 5 della legge n. 328 del 2000.

(44) Come fatto notare da R. BARBANERA, *La riforma dei servizi sociali in Italia: il ruolo del terzo settore*, in *Contratto e Impr*., 2008, 1, 243 ss.. questi elementi non sono di certo sufficienti a rendere definiti i confini della categoria: "Se è vero, infatti, che la natura privata costituisce un requisito indefettibile dei soggetti del non profit, è altrettanto vero che esso assume, di volta in volta, forme e caratteristiche profondamente diverse. E così, quanto all'assenza di finalità lucrative: sgombrato il campo dell'equivoco che i soggetti non profit non possano produrre utili, all'interno del Terzo settore devono essere inseriti sia i soggetti caratterizzati dal puro vincolo solidaristico quali le organizzazioni di

L'intervento normativo più recente risale all'approvazione del dlgs. 155/2006 (con il quale è stata data attuazione alla delega contenuta nella legge 13 giungo 2005 n. 118), che, attraverso l'introduzione dell' "impresa sociale", mirava all'obiettivo di ricondurre ad unità la frammentata legislazione esistente, passando dalla regolamentazione dei soggetti alla disciplina per oggetto dell'attività esercitata. Secondo le intenzioni del legislatore e le aspettative degli operatori, essa avrebbe dovuto rappresentare, quindi, un quadro normativo di riferimento ed un'attrattiva per le forme già esistenti.

Ai sensi dell'art. 1 possono assumere la qualifica di imprenditori sociali: "tutte le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del codice civile, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale, e che hanno i requisiti di cui agli articoli 2, 3 e 4".

Tra i soggetti che possono diventare imprese sociali si distinguono quindi tutte le organizzazioni che operano nel terzo settore (associazioni, fondazioni, comitati e cooperative), le società di persone, di capitali e i consorzi. Tali tipologie di enti possono ottenere il riconoscimento di impresa sociale a condizione che (45):

- si tratti di organizzazione privata che non sia un'impresa individuale (con nessuna preclusione per le s.r.l. o s.p.a. formate da una sola persona fisica),
- che l'attività principale abbia la natura giuridica di impresa, ai sensi del 2082 c.c. (segnando una distinzione all'interno del terzo settore tra enti imprenditoriali e non), avente ad oggetto beni o servizi di utilità sociale (non limitata ai membri dell'organizzazione)
- agisca senza scopo di lucro, anche indiretto, pertanto preveda nell'atto costitutivo un divieto di distribuzione degli utili.

Non possono diventare imprese sociali invece le amministrazioni pubbliche, le organizzazioni i cui atti costitutivi limitano l'erogazione di beni e servizi in favore dei soli soci (cooperative con scopo mutualistico) e le organizzazioni di volontariato.

Con questa disciplina non si è voluto introdurre una nuova tipologia di ente diretta a riorganizzare il settore e la legislazione in materia, ma una qualifica che mantiene ferme le caratteristiche delle organizzazioni in vigore, conservando così le differenze già esistenti.

Anche a seguito del d.lgs 155 del 2006 non vi è dunque un'unica tipologia di impresa sociale, ma una pluralità di modelli giuridici, circostanza che comporta la necessaria ricostruzione in via interpretativa del modello "impresa sociale" attraverso

---

volontariato, sia i soggetti che pur producendo utili non li distribuiscono. I primi rispecchiano l'essenza più pura, l'espressione più immediata del fine di solidarietà sociale costituzionalmente garantito; i secondi sono organizzazioni di stampo aziendalistico che, però, non distribuiscono ma reinvestono gli utili nelle attività istituzionali. Sotto il cappello del "*non distribution constraint*" si nascondono, dunque, realtà profondamente diverse".

([45]) Per un esame della disciplina dell'impresa sociale di cui al d.lgs del 2006 v. A. FICI, *Impresa sociale*, in *Enc. Giur*. Il sole 24 ore, edizione 2007, vol 7, 479 ss.

ISSIRFA-CNR

una lettura congiunta tra la disciplina del 2006 e le normative di settore (46). Potrebbe ipotizzarsi che "la ragione della conservazione delle peculiarità delle singole forme giuridiche in cui si può esprimere l'impresa sociale, a discapito dell'individuazione di una veste unitaria, va probabilmente individuata nell'intenzione di valorizzare l'iniziativa privata, che può esprimersi, in tale modo, facendo uso di quei modelli giuridici che meglio, di fatto, si adattano al concreto perseguimento degli scopi sociali"(47).

Non solo. Il sistema presuppone la volontaria sottoposizione alla disciplina in esame (in quanto la qualifica è attribuita dietro richiesta degli operatori), senza che ad essa sia riconducibile alcun beneficio fiscale (per tale ultimo motivo, la categoria in esame non coincide con quella di ONLUS (di cui al D.lgs 460/1997) (48). Quest'ultimo motivo è alla base della scarsa incidenza avuta dal d.lgs., dato che in Italia non raggiungono il numero di 500 i soggetti hanno fatto richiesta di assumere la qualifica di "impresa sociale" ([49]).

A prescindere dalla qualificazione formale di "impresa sociale", il terzo settore risulta così permeato da una pluralità di soggetti che assumono le più diverse forme giuridiche. Sinteticamente possiamo identificare all'interno del settore no profit:

- i soggetti che rivestono forme indicate nel codice civile (Libro I, Titolo II, artt. 11-42 c.c.): associazioni riconosciute (art. 14 ss. c.c.); fondazioni (artt.14 ss. c.c.); associazioni non riconosciute (art. 36 ss. c.c.); comitati (art. 39 ss. c.c.);

- organizzazioni di volontariato, disciplinate nella l. 266/1991, legge quadro che oltre a stabilire i requisiti e le caratteristiche di tali organizzazioni fonda l'Osservatorio Nazionale per il Volontariato e i Centri di Servizio per il Volontariato diffusi su tutto il territorio nazionale, che hanno il compito di "promuovere il volontariato e svolgere attività di formazione, consulenza e informazione per le organizzazioni di volontariato";

- associazioni di promozione sociale (APS), disciplinate nella l. 383/2000 "costituite al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati";

([46]) V. l'intervento di I. CAPELLI, *I diversi modelli di impresa sociale previsti dal D.Lgs 24 marzo 2006 n. 155 "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118"*, in AA.VV., *Le imprese sociali. Modelli di governance e problemi gestionali*, a cura di F. Cesarini-R.Locatelli, Milano 2007, pag 25 ss., pag. 35: "una prima conclusione, che si può trarre dall'analisi della tecnica legislativa adottata e dalla non organicità della disciplina del decreto, è che l'acquisizione della qualifica di impresa sociale, quale che possano essere le conseguenze in punto di disciplina applicabile, non comporta una vera e propria trasformazione, rimanendo ferme, per espressa opzione legislativa, le caratteristiche tipologiche dell'organizzazione".

([47]) I. CAPELLI, *op. cit.*, pag 37

([48]) A. FICI, *La nozione di impresa sociale e le finalità della disciplina*, in *Impresa sociale*, 2006, pag. 23

([49]) Una ricerca di Unioncamere-Infocamere aveva evidenziato che a marzo 2009 erano 571 gli enti iscritti nel Registro delle Imprese, di cui 481 quelli attivi. In tale dato, 230 erano le imprese sociali registrate nella Regione Campania, in maggioranza asili e paritarie, per le quali erano stati riconosciuti particolari incentivi, subordinati all'assunzione di questa forma giuridica.

ISSIRFA-CNR

- ONLUS, qualifica che può essere acquisita, a fini fiscali, da organizzazioni di volontariato, ONG, APS, associazioni riconosciute e non riconosciute, fondazioni e comitati operanti nel non profit, società cooperative e altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, purché svolgano le attività tassativamente indicate all'art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997, esclusivamente con finalità di solidarietà sociale. Non possono essere ONLUS: Enti pubblici, società commerciali, diverse da quelle cooperative, le fondazioni bancarie, i partiti e i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro, le associazioni di categoria, gli enti non residenti in Italia;

- le cooperative sociali, disciplinate nella l. 381/1991 che le distingue in cooperative di tipo A, cioè cooperative di gestione di servizi sociosanitari ed educativi, e cooperative di tipo B, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate attraverso lo svolgimento di diverse attività – agricole, industriali, commerciali e di servizi. Vi sono poi le piccole cooperative, nate grazie alla Legge 266 del 1997 che permette la costituzione con un minimo di 3 soli soci, in luogo dei 9 soci (numero minimo previsto per le normali cooperative). La legge 381 del 1991 è rivolta alla regolamentazione delle "formazioni sociali intermedie", e cioè a quelle organizzazioni che, pur avendo adottato una forma associativa privata, perseguono finalità di interesse pubblico. La forma legale è quella della cooperativa sociale. Questa legge ha avuto molta influenza nelle forme di crescita del terzo settore, che ha prevalentemente assunto la forma di cooperativa sociale, perché essa è diventata, implicitamente, la modalità privilegiata dalla pubblica amministrazione per l'out-sourcing dei servizi sociali.

- gli istituti di patronato e di assistenza sociale. In relazione a tali istituti la legge 30 marzo 2001, n. 152 ha provveduto a riunificare la normativa vigente in materia;

- le IPAB (Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza) (legge 17.7.1890, n.381);

- le associazioni senza fini di lucro e pro-loco (legge 6.2.1992, n.66)
- gli enti ecclesiastici cattolici (legge 20.5.1985, n.222) e gli enti religiosi di altre confessioni;
- le organizzazioni non governative (ONG) (art. 28, legge 26.2.1987, n.49);
- gli enti lirici (d.lgs 29.6.1996, n.367);

Allo stato attuale, non è possibile un esame alla proposta di legge A.C. 1090, di iniziativa dell'on. Vietti, "Delega al Governo per la riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute, di cui al titolo II del libro primo del codice civile". Certo i destinatari della riforma prevista dalla proposta di legge in esame sono prevalentemente le associazioni riconosciute, le fondazioni, le associazioni non riconosciute, pertanto il provvedimento è destinato ad impattare anche sugli enti riconducibili al c.d. "terzo settore". Tuttavia, benché presentato nel 2008 la

fase in cui esso si trova (è attualmente ancora all'esame della II Commissione Giustizia della Camera dei Deputati) non ne rende possibile un esame realistico (50).

ISSIRFA-CNR

(50) Molteplici sono state le proposte di riforma, circostanza che richiama la necessità di un riordino del settore. Tuttavia, vi è ancora incertezza sulle modalità tecnica e sul contenuto di una riforma di tal sorta. Per una discussione sul punto v. il contributo di M. NUZZO, *Riflessioni sulla riforma del titolo II del Libro I del Codice civile*, in www.federalismi.it, n. 19 del 2006.

2. I MODELLI ORGANIZZATIVI DEL MERCATO SOCIALE IN EUROPA

2.1. Quadro comparativo dei sistemi di welfare nei principali paesi europei

Notevolmente differenti appaiono i diversi sistemi di welfare, per la cui comparazione possono essere utilizzati una molteplicità di criteri.

Utilizzando la classificazione di *Titmuss* ([51]) avremmo:

- un modello residuale, dove per residuale si intende l'intervento statale, che fornisce prestazioni (minimali e limitate nel tempo) solo quando gli altri attori non riescono a soddisfare ai bisogni individuali;

- un modello meritocratico-redistributivo, in cui lo Stato ha un ruolo complementare al mercato, anche se fornisce prestazioni solo a chi partecipa al mercato del lavoro (sul presupposto che ognuno provveda a sé attraverso il proprio lavoro), pertanto le stesse sono proporzionali al reddito dei lavoratori;

- un modello istituzionale redistributivo, in cui lo Stato ha un ruolo centrale in quanto garantisce direttamente la protezione sociale e l'assicurazione per tutti i cittadini (universalismo delle prestazioni).

Utilizzando la classificazione di *Esping Andersen* ([52]) (che utilizza due indicatori per valutare le politiche sociali, quello della demercificazione, per indicare la riduzione della dipendenza dei lavoratori dal mercato del lavoro, e quello della destratificazione, per indicare la riduzione delle differenze di reddito e di classe sociale tra i lavoratori) avremmo:

- un regime di welfare liberale, in cui si incoraggia il ricorso al mercato attraverso una scarsa regolazione ed incentivi per il ricorso a schemi assicurativi privati (gli indici citati sono bassi) : il modello è operante principalmente negli Stati Uniti, Australia, Canada, Regno Unito;

- un regime di welfare conservatore – corporativo, in cui vi è un ruolo sussidiario dello Stato che interviene solo quando gli altri attori non riescono a soddisfare i bisogni degli individui (gli indici citati sono medi): il modello è operante principalmente in Germania, Austria, Francia, Olanda;

- un regime di welfare socialdemocratico, in cui nella risposta ai bisogni sociali il ruolo dello Stato è predominante e il ruolo del mercato è marginalizzato (gli indici citati sono alti, in quanto vi sono prestazioni elevate destinate a tutti i cittadini): il modello è operante principalmente Svezia, Danimarca, Norvegia;

- un regime di welfare familistico solidaristico, che appare come il più complesso in quanto presenta diversi gradi di sviluppo (gli indici sono comunque bassi;

([51]) Quella di R. Titmuss (R. TITMUSS, *Social Policy. An Introduction*, Allen & Unwin, Londra 1974) è una delle prime classificazioni dei modelli di welfare, operata nel 1974.

([52]) G. ESPING ANDERSEN, *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, New York 1990.

ISSIRFA-CNR

la demercificazione è alta per alcune categorie e bassa per altre, la destratificazione è bassa) : il modello è operante principalmente in Italia, Grecia, Spagna, Portogallo.

Utilizzando la classificazione di Ferrera ([53]) (che classifica i modelli esistenti in Europa attraverso l'utilizzo di 4 indicatori : regole di accesso, prestazioni, finanziamento, assetto organizzativo) avremmo:

- Paesi scandinavi, caratterizzati da una copertura universale con prestazioni alte, erogate sotto la responsabilità dello Stato e finanziate dal gettito fiscale;
- Paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda) caratterizzati da una copertura inclusiva (universale solo per la sanità) con prestazioni medie, gestite dall'amministrazione pubblica (ruolo molto marginale delle parti sociali) e finanziate con un sistema misto (la sanità è pagata dal gettito fiscale, mentre le prestazioni in denaro sono finanziate in buona parte dai contributi sociali);
- Paesi dell'Europa centrale (Germania, Francia, Belgio, Olanda, Lussemburgo, Austria, Svizzera) caratterizzati da una copertura selettiva, con prestazioni proporzionali al reddito e finanziate con contributi sociali. In questi sistemi c'è un forte ruolo dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro.
- Paesi dell'Europa meridionale (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo) caratterizzati da una copertura universale per la sanità e una copertura selettiva per altre forme, per questo la sanità è finanziata dal gettito fiscale mentre le altre prestazioni dai contributi sociali. In questo modello c'è un ruolo importante di contrattazione delle parti sociali.

Le classificazioni proposte possono essere un punto di partenza per conoscere le diverse realtà, ma tutte appaiono *relative* nel caso in cui voglia effettuarsi una comparazione. Un sistema di *welfare* dipende infatti da una serie di fattori strettamente correlati, e per questo non appare perfettamente riproducibile in altri contesti. Ad esempio, il modello social democratico (con un consistente intervento statale) è possibile in una società omogenea come quella dei paesi nord europei, che ad esempio non hanno subito una forte immigrazione, ed è difficilmente attuabile in un contesto come quello sud europeo fortemente disomogeneo nella popolazione e nel mercato.

Inoltre, è ormai accertato che la crisi dei sistemi di welfare e le trasformazioni dei sistemi sociali (di cui abbiamo parlato in apertura) ha investito anche i Paesi nordeuropei, e si presenta come un fattore destinato a rompere tutte le possibili classificazioni.

La crisi del *welfare state*, e l'affermazione del ruolo del terzo settore come soggetto attivo che eroga servizi volti al soddisfacimento dei bisogni sociali, ha fatto emergere l'esigenza di una classificazione che tenga conto del mix che può generarsi tra pubblico e privato.

([53]) M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle Democrazie*, Il Mulino, Bologna 1993,

ISSIRFA-CNR

Un tentativo in questa direzione è stato compiuto da Ugo Ascoli e Ranci nel 2003 ([54]), che distingue quattro sistemi di welfare mix, in cui è possibile individuare un differente ruolo del terzo settore:

- il modello della sussidiarietà, utilizzato in Germania, che si caratterizza per una forte presenza sia dello Stato sia del terzo settore nel campo dei servizi sociali. Il finanziamento del terzo settore deriva quasi esclusivamente dal pubblico. Il suo ruolo è fortemente legittimato nello svolgimento dei servizi di assistenza e la sua presenza è strategica anche nelle fasi di programmazione dei servizi sociali, per questa ragione è definito come modello "a sussidiarietà attiva" (in cui lo stato delega responsabilità sociali ed eroga risorse).
- Il modello della prevalenza del terzo settore, tipico di paesi quali la Spagna e l'Italia, si caratterizza per un ruolo forte del terzo settore che, però, non è sostenuto da finanziamenti statali elevati, configurando un modello a sussidiarietà passiva (lo stato delega responsabilità sociali senza erogare risorse).
- Il modello della prevalenza dello Stato è caratterizzato da un intervento statale generalizzato nel settore dei servizi sociali, al quale il terzo settore si affianca con un ruolo secondario soprattutto in alcuni ambiti specifici. È esemplificativo di questo modello il caso della Norvegia.
- Il modello della prevalenza del mercato è caratterizzato da una presenza ridotta dello Stato in molti settori a fronte, invece, di un esteso mercato privato dei servizi, affiancato dal terzo settore (sovvenzionato dalle quote di utenza e su base privata o volontaria). Questo modello è tipico di paesi come il Regno Unito.

La moltiplicazione degli attori ha determinato una diffusione di "nuovi modelli" di gestione caratterizzati dal passaggio da un modello di *government* ad un sistema di *governance*, in cui l'azione politica è il risultato di una regolazione negoziata tra una pluralità di attori pubblici e privati. Se si guarda alle interazioni tra privato e pubblico, possono configurarsi 6 modelli principali di *governance*:

- il modello clientelare, caratterizzato da relazioni particolaristiche che si instaurano tra i politici e i diversi attori attraverso uno scambio reciproco di favori. In tal modo l'interesse pubblico e il benessere comune passano in secondo piano rispetto agli interessi dei soggetti coinvolti.
- un modello corporativo, caratterizzato da un processo di concertazione volto al perseguimento di obiettivi condivisi attraverso compromessi tra interessi diversi.
- un modello manageriale, che si basa sulla competizione tra i fornitori dei servizi e la valorizzazione della scelta dell'utente, fattori che spingono verso l'efficacia e l'efficienza del servizio. Le relazioni tra attori pubblici e attori privati si caratterizzano per la loro formalità.

([54]) U.ASCOLI-C.RANCI, *Il welfare mix in Europa*, Carocci 2003.

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

- il modello pluralista, caratterizzato da una forte competizione tra i vari interessi, che trovano una composizione solo mediante al ruolo degli attori pubblici in chiave di mediazione.

- il modello partecipativo, caratterizzato dalla partecipazione della società civile nella definizione e gestione delle politiche. Gli attori sono i politici eletti democraticamente e gli attivisti dei diversi gruppi politici.

- il modello populista, caratterizzato dalla mobilitazione del supporto popolare per la definizione delle politiche, finalizzato alla creazione del consenso.

Alla luce delle ultime considerazioni sul ruolo del privato nel welfare state, e in un contesto di trasformazione dei sistemi di welfare, l'insieme dei servizi volti al soddisfacimento dei diritti sociali andrebbe organizzato e programmato secondo un approccio che va dal basso verso l'alto (*Bottom up*) in luogo dell'approccio *Top down* (dall'alto verso il basso). Esso permette di calibrare sia le prestazioni sociali che i livelli essenziali delle stesse sugli effettivi bisogni riscontrati nel territorio e sulla domanda di assistenza da parte dei cittadini.

In un sistema di tal sorta, l'impresa sociale acquisirebbe un ruolo centrale, come sede privilegiata in cui avviene il *maching* tra domanda e offerta dei servizi, e servirebbe anche a stimolare l'efficacia e l'efficienza dei servizi alla persona, attraverso la diffusione di *best practices*.

Per trovarsi al passo con le attuali trasformazioni un sistema di welfare dovrebbe quindi incentivare dinamiche del genere. A tal proposito verranno analizzati di seguito i trend degli Stati europei, che possono misurarsi attraverso le discipline adottate proprio sull'impresa sociale.

2.2. Il ruolo dell'impresa sociale in Europa.

Estremamente varie sono le forme giuridiche in cui si presenta l'impresa sociale nei paesi europei, considerate le diversità delle tradizioni sociali, economiche e politiche. Tuttavia, ciò non osta all'individuazione di caratteristiche comuni, come dimostra l'iniziativa del gruppo di ricerca Emes che, grazie ad un dialogo permanente tra i ricercatori europei sul tema, è riuscita ad estrapolare una nozione potenzialmente valida per una molteplicità di esperienze ([55]):

"Social enterprises are not-for-profit private organizations providing goods or services directly related to their explicit aim to benefit the community. They rely on a collective dynamics involving various types of stakeholders in their governing bodies,

([55]) Il gruppo di ricerca è supportato dalla *European Commission's Research Directorate-General* ed ha prodotto diverse pubblicazioni sul tema, disponibili anche sul sito web *(http://www.emes.net/index.php?id=2).* Di essi prendiamo ad esaminare il *Working Paper n. 08/01 di* J.DEFOURNY-M.NYSSENS *(eds), Social enterprise in Europe: Recent trends and developments.*

they place a high value on their autonomy and they bear economic risks kinked to their activity" ([56]).

Da un punto di vista storico, il concetto di impresa sociale è apparso per la prima volta negli anni '80, in Italia, per designare una nuova forma di cooperativa che si era venuta a formare nella prassi come risposta ad emergenti bisogni sociali, nel campo dell'inserimento lavorativo di persone escluse dal mercato del lavoro, ma anche nei servizi alla persona. Tale prassi venne poi formalizzata dal Parlamento con la legge 381 del 1991, con la quale si introduceva la "cooperativa sociale". Differentemente dalla cooperativa tradizionale, primariamente orientata agli interessi dei membri, questa nuova forma permetteva di servire una fascia più ampia della società, e proprio tale caratteristica ne segnò il notevole sviluppo.

All'esperienza italiana seguirono le iniziative di altri paesi europei, volte alla introduzione di forme legali che potessero tener conto del crescente approccio imprenditoriale assunto dalle imprese *not-for-profit*.

In alcuni paesi (Francia, Portogallo, Spagna e Grecia) le nuove forme legali sono state pensate come una tipologia particolare nel *genus* delle cooperative :

- In Portogallo è stata introdotta nel 1997 la *cooperativa de solidariedade social*, cooperativa di servizi il cui scopo è di favorire l'integrazione di persone vulnerabili (come bambini, persone disabili e socialmente svantaggiate, famiglie). Quanto all'organizzazione, essa comprende tra i suoi membri sia utenti che operatori e volontari. Non può distribuire gli utili ai propri soci.

- In Spagna è stata introdotta nel 1999 la *cooperativa de iniciativa social* , poi recepita da molte Comunità autonome nelle varie legislazioni locali. La nuova forma legale può essere usata dalle cooperative che forniscono servizi sociali e esercitano attività economiche volte all'integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati. La forma organizzativa è la meno incline alla struttura amministrativa *multistakeolder*, anche se è pur sempre vincolata dal divieto di distribuzione degli utili.

- In Grecia, è stata introdotta nel 1999 la cooperativa sociale a responsabilità limitata (*Koinonikos Syneterismos Periorismenis Eufthinis, KoiSPE*), destinata ad essere utilizzata dalle cooperative che integrano persone con disabilità psicosociali attraverso lo svolgimento di un'attività produttiva. Tali cooperative sono fondate su un partenariato tra utenti, operatori di ospedali psichiatrici e istituzioni.

- In Francia, è stata introdotta nel 2002 la *société coopérative d'intérêt collectif* (SCIC), che permette a lavoratori, utenti, volontari, enti locali e regionali e qualsiasi altro partner di lavorare insieme su un determinato progetto di sviluppo locale ([57]).

([56]) Come specificato nella parte introduttiva di J.DEFOURNY-M.NYSSENS, *Social enterprise in Europe:introduction to an update*, in J.Defourny-M.Nyssens *(eds), Social enterprise in Europe: Recent trends and developments* , pag. 5, tale definizione individua una serie di criteri, i quali non rappresentano le condizioni (in un senso prescrittivo) che una organizzazione deve avere per essere qualificata come *social enterprise*, ma descrivono un "*ideal-type*" che permette ai ricercatori di orientarsi nel vasto campo delle imprese sociali, per questo costituiscono uno strumento che permette di collocare le entità osservate nel sistema e stabilire i confini tra le stesse.

ISSIRFA-CNR

In altri paesi europei la legislazione di incentivo alle imprese sociali non si è tradotta nell'introduzione di nuove forme legali, bensì nella previsione di una "qualifica" concessa ad organismi che, pur formatisi con forme legali previste dall'ordinamento, presentano determinate caratteristiche. Tale è il caso dell'Italia e del Belgio:

- In Belgio è stata introdotta nel 1996 la *société à finalité sociale* (SFS) (*vennootschap zonder winstoogmerk*, o VSO, in olandese), che non può essere considerata una nuova forma giuridica, ma una qualifica che tutte le società commerciali possono adottare purché non siano volte all'esclusivo arricchimento dei propri membri ([58]). Per l'assunzione della qualifica la società deve definire una politica di distribuzione degli utili pertinente con lo scopo sociale e prevedere procedure che consentano ad ogni dipendente di partecipare all'amministrazione dell'impresa attraverso la proprietà di quote di capitale. A causa dei requisiti richiesti solo un basso numero di imprese sociali ha assunto il nuovo *legal status*, pertanto, la forma giuridica in cui si presenta la maggior parte delle imprese sociali pare essere ancora quella dell'associazione non profit (*Association sans but lucratif* ASBL) molto sviluppata anche in Lussemburgo ([59]).

- Stesso procedimento è stato seguito in Italia con il decreto legislativo 155 del 2006, che ha permesso a diversi tipi di organizzazioni di ottenere la denominazione di impresa sociale, subordinata alla verifica del possesso di alcune condizioni, quali il vincolo di non distribuzione e la previsione della partecipazione di alcune categorie di soggetti interessati, compresi i lavoratori e beneficiari. Il decreto legislativo ha anche individuato una vasta gamma di attività definite come campi di "utilità sociale" in cui le imprese sociali possono operare. Come in Belgio anche in Italia la denominazione di impresa sociale è stata assunta da un numero non elevato di imprese, anche per via della mancanza di vantaggi fiscali, pertanto permane il pluralismo delle diverse forme giuridiche finora utilizzate (cooperative).

Diversa dalla casistica ora considerata si presenta l'esperienza inglese, dove è stata introdotta nel 2004 una nuova forma legale, la *Community Interest Company* (CIC), che non rientra tra le cooperative ma nel *genus* delle *companies*.

Differentemente dagli altri paesi europei, negli anni successivi all'adozione della legge non solo la nuova forma legale si è affermata con un trend assolutamente positivo, ma il fenomeno è in via di espansione (si contano, difatti, più di 4000 CIC registrate, su un totale di circa 15000 imprese sociali). Per tali motivi si ritiene che l'esperienza

---

([57]) V. il contributo di L. GARDIN, *Le imprese sociali in Francia*, in *Impresa sociale*, 2008, pag 227 ss.

([58]) V. il contributo di M. NYSSENS, *Belgium*, in *Social enterprise in Europe: Recent trends and developments*, cit.

([59]) Per il Belgio v. il contributo di S. CAMPI, *Sistemi di welfare mix e nuovi meccanismi di regolazione nel campo dei servizi sociali alla persona. Un confronto tra Italia e Belgio*, in *Impresa Progetto*, n. 1/2006, 1-29, anche per i riferimenti bibliografici.

ISSIRFA-CNR

inglese possa costituire un valido laboratorio per l'individuazione di particolari modalità di soddisfacimento di bisogni sociali.

È da precisare che sia nei paesi in cui sono state introdotte nuove forme legali, che nei paesi in cui ciò non è avvenuto, le imprese sociali si presentano sotto svariate forme giuridiche ed appaiono sempre più inclini a scegliere la forma societaria che permette un certo grado di flessibilità.

Quanto ai settori di intervento, le imprese sociali possono operare nei campi più svariati, anche se un rilievo centrale spetta ai servizi di integrazione lavorativa dei soggetti svantaggiati o esclusi dal mercato del lavoro (*work integration social enterprises* WISEs) ([60]).

2.3. Il modello anglosassone di gestione dei servizi alla persona

2.3.1. Le organizzazioni del terzo settore nel Regno Unito: le Social Enterprises

Anche in Gran Bretagna i soggetti che operano nel sociale sono molteplici e non è sempre agevole distinguere il settore all'interno del quale essi operano (profit o non profit), a causa della carenza di una regolamentazione articolata e dell'estrema variabilità delle forme giuridiche prescelte. Non essendoci al momento alcuna definizione normativa, possono considerarsi *social enterprises* quelle imprese che, pur operando secondo criteri di economicità, perseguono finalità sociali.

Uno dei documenti più importanti per la comprensione del fenomeno è il *Survey of Social Enterprises across Uk – IFF Research* del 2005 (rapporto ufficiale sullo sviluppo delle *social enterprises* pubblicato dalla *Small Business Service* del *Department of Trade and Industry*). Da tale rapporto emerge che circa il 33% delle *social enterprises* che operano in Gran Bretagna è attivo nel settore dei servizi alla persona e nasce per supportare particolari categorie di soggetti o per fornire ad essi beni e servizi.

Per supportare i costi dei servizi forniti, le *social enterprises* attingono a diverse fonti di finanziamento: redditi da lavoro (che derivano dalla fornitura di beni e servizi) e altre entrate (concessioni, redditi da investimenti, partecipazioni, quote associative e sottoscrizioni).

Come anticipato, diverse sono le forme giuridiche in cui possono presentarsi le *social enterprises*: la maggior parte di esse sono cooperative a scopo mutualistico, cooperative sociali, organizzazioni del volontariato; *social firms*, diverse altre forme societarie (*Ltd*, *CLG*), cui si aggiunge la nuova tipologia della *Community Interest Company*.

([60]) V. il *Working Paper n. 08/01 di* J.DEFOURNY-M.NYSSENS *(eds), Social enterprise in Europe: Recent trends and developments,* cit.

ISSIRFA-CNR

Non potendosi tener conto, in questa sede, di tale varietà, la classificazione che segue distinguerà le *social firms* e le *Community Interest Company*, che possono essere ricomprese tra le *social enterprises*, e infine le *Charities*, che invece rappresentano una forma giuridica distinta.

a) *Social enterprises*: best practices

NOME	WEBSITE	SETTORE DI OPERATIVITA'
COPE's (Community Opportunities for Participation in Enterprise) **Ltd**	http://www.cope.ltd.uk/	Servizi di formazione e supporto per disabili nell'inserimento lavorativo in genere o in una delle attività gestite direttamente dalla società. Impiega circa 100 persone tra personale dipendente, tirocinanti e volontari, si compone di diverse sotto imprese che consentono ai membri di collaborare secondo le proprie potenzialità alle attività svolte.
Fifteen	http://www.fifteen.net/Pages/default.aspx	Ristorante con programma di formazione per chef destinato a giovani svantaggiati.
McSence Group of Companies **Ltd**	http://www.mcsence.co.uk/Default.aspx?pid=1	Gruppo di imprese sociali che offre una serie di servizi di supporto, formazione e esperienze di lavoro a persone che hanno difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro. Tra esse si segnalano *McSence Services Ltd* (che offre lavoro nel settore dei servizi e creando occupazione e/o nuove competenze per disoccupati o persone scarsamente qualificate); *McSence Comunication* (che offre formazione e servizi di consulenza volte ad aumentare le competenze di occupabilità di persone emarginate all'interno della società o che possono incontrare difficoltà nell'accesso all'occupazione).
Stride	http://www.leicesterstride.co.uk/	Offre stage e opportunità di formazione in diverse aree (tra cui meccanica, riciclo e vendita di mobili usati, catering, hair stylist) a una varietà di persone, tra disoccupati di lungo periodo, persone vulnerabili e svantaggiate, giovani che lasciano la scuola,

* Le social enterprises elencate in tabella sono state individuate dai *Case studies* del sito web Social Enterprise Coalition (http://www.socialenterprise.org.uk/pages/case-studies.html)

Oltre ai casi precedenti, possono indicarsi quali probabili *best practices* anche:

Active 8 Success *website: http://www.active8success.org.uk*

Tipologia di società: **Ltd**
Settore industriale: Salute Settore di impatto sociale o ambientale: Salute Mentale; Educazione
FABBISOGNI SOCIALI: L'impresa fornisce a giovani e adulti con problemi di salute mentale un servizio personalizzato, che consente loro di aumentare i risultati scolastici e di progredire in modo strutturato per raggiungere le loro migliori potenzialità.
SERVIZI: I servizi offerti sono : attività di formazione e corsi accreditati (anche attraverso l'utilizzo di arti creative e dello spettacolo, utili sia allo sviluppo personale che alla promozione della formazione e delle competenze sociali); servizi di vario genere (Terapia Cognitivo Comportamentale di sostegno; Film-making / arti creative; Music Workshop; palestra - attività di promozione della salute; Intervento terapeutico; Patrocinio; Pathway e progressione nel mercato del lavoro, istruzione superiore, attività di volontariato; servizi di sostegno e assistenza, supporto di gruppo);
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO: Non ci sono costi per i fruitori del servizio.

Age Concern Enfield *Website agenzia locale: http://www.ageconcernenfield.org.uk/* *Website dell'associazione federale http://www.ageuk.org.uk/*
Tipo di società: Ltd
FABBISOGNI SOCIALI: fornisce servizi e promuove le attività degli anziani nella zona di Enfield (London).
TIPOLOGIA DI SERVIZIO: i servizi offerti sono diversi: fornitura di cure immediate, servizi di residence e alloggio, opportunità di formazione e inserimento lavorativo, attività libere. DESCRIZIONE SERVIZIO : Age Concern Enfield è una organizzazione indipendente, pur essendo parte della federazione nazionale di *Age Concern* che, con le sue 400 organizzazioni locali, è la più grande organizzazione del Regno Unito per la fornitura di servizi per e con persone oltre i 50 anni indipendentemente dalla etnia, razza, sesso, religione o condizioni sociali. L'agenzia locale è in grado di fornire servizi diretti per la soddisfazione delle esigenze degli anziani del luogo e di lavorare in partnership con il governo locale. La sede locale impiega più di 70 dipendenti, supportati da oltre 220 volontari, lavora in partnership con una serie di organizzazioni di volontariato e di imprese sociali. Tuttavia, l'inserimento nella struttura federativa di Age concern consente di coniugare i benefici di un'organizzazione locale, sopra detti, con quelli che solo un organismo che opera a livello nazionale può garantire: attività di rappresentanza e promozione nelle politiche nazionali, maggiori possibilità di attingere ad informazioni e risorse. A maggio 2007 l'associazione nazionale ha ricevuto il riconoscimento *Volunteers Quality Standard* (valido per tre anni), indicatore di qualità delle organizzazioni che coinvolgono volontari nel loro lavoro.

Alabaré *website: http://www.alabare.co.uk*
FABBISOGNI SOCIALI: Problematiche inerenti le categorie svantaggiate, quali i senzatetto e le persone a rischio, gli ex-detenuti, le persone con problemi di droga e alcol, i giovani, le donne vulnerabili, le persone con difficoltà di apprendimento e con problemi di salute mentale.

SERVIZI: 1. la fornitura di cure, ma anche supporto e formazione che possano avere finalità preventive e predisposizione di progetti innovativi in grado di migliorare il tenore di vita di tali persone. In particolare, i servizi riguardano: la fornitura di un alloggio ai senzatetto e assistenza pratica in strutture in grado di ospitare fino a 700 utenti. 2. La fornitura di alloggi sovvenzionati e *Move On* per adulti vulnerabili e persone a rischio. 3. Servizi di supporto e reinserimento nella comunità per le persone con problemi di droga e abuso di alcol, o persone con difficoltà di apprendimento 4. Assistenza e sostegno nella formazione e nel lavoro, così come nelle attività del tempo libero.
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO: è una Ltd che provvede una varietà di servizi nelle zone di Bristol, Devon, Dorset, North Somerset, West Hampshire and Wiltshire. Alle attività della Ltd provvedono una variegata gamma di operatori: individui, società, trust e fondazioni, comunità religiose, gruppi di comunità etc.. L'impresa riceve finanziamenti dalle pubbliche autorità, locali e nazionali, e collabora con altre strutture presenti sul territorio.

3SC Third Sector Consortia Management LLP *website:* *http://www.3sc.org*
FABBISOGNI SOCIALI: sostegno alle organizzazioni del terzo settore.
SERVIZI OFFERTI: supporto per la partecipazione a gare d'appalto; sviluppo e gestione di consorzi; negoziazione e gestione dei contratti; servizi di supporto; patrocinio e lobbying.
DESCRIZIONE DEL SERVIZIO: 3SC è un partenariato che offre servizi di consulenza e supporto alle imprese sociali, stabilito principalmente al fine della presentazione di offerte per appalti pubblici di grandi dimensioni per conto di organizzazioni del terzo settore. È costituito da organizzazioni - imprese sociali e volontariato - che hanno competenze ed esperienza nel campo della sanità, lavoro, l'istruzione e ad altri settori di servizio pubblico, e per questo è in grado di sfruttare le potenzialità delle diverse aziende coinvolte.

A4e *website: http://www.mya4e.com*
Tipologia: Ltd
FABBISOGNI SOCIALI: inserimento lavorativo, formazione, consulenza alle imprese e comunicazione.
SERVIZI: I servizi vengono classificati in 5 directory principali: 4 People (aiuto alla ricerca del lavoro, anche per persone con disabilità; formazione e sviluppo delle competenze; aiuto alla ricerca di finanziamenti, sovvenzioni, vantaggi fiscali e borse di studio, consulenza legale e assistenza), 4 Government, 4 Business (servizi di start up, formazione, reclutamento, consulenza), 4 Partners (servizi connessi all'inserimento in una rete di partnership), 4 Media (servizi di comunicazione e informazione).
DESCRIZIONE DEI SERVIZI: A4e è un'organizzazione internazionale in continua crescita che gestisce ed eroga i servizi pubblici in partnership con il governo, le organizzazioni del settore pubblico, del settore privato, del volontariato e delle comunità locali. I servizi offerti sono molteplici: supporto nella ricerca del lavoro, gestione del denaro, consulenza legale, supporto nel business, formazione. Ha come

destinatari persone svantaggiate, impiega inoltre uno staff molto fornito e ha molte partnership e sedi in diverse parti del mondo.

CLASSIFICAZIONE DI ALTRE SOCIAL ENTERPRISES

INDICAZIONE METODOLOGICA: Per l'individuazione delle imprese che segue è stato utilizzato, come base di partenza, il sito "Clearlyso" (http://www.clearlyso.com/) cui sono associate più di 800 social enterprises in Uk. Sono state prese in considerazione le imprese che hanno come *social benefit*: anziani, disabili, senzatetto, persone con problemi di salute mentale o difficoltà di apprendimento, diritti delle donne. Oltre a quelli indicati potrebbero considerarsi anche altri bisogni sociali – come ad esempio: "awareness and advocacy" (209 risultati); "charity and social business/enterprise support" (132 risultati); "Children and young people" (84 risultati); "education" (63 risultati); "employee rights and welfare" (78 risultati); "employment" (81 risultati); "Ethical finance and investment" (73 risultati); "Housing" (24 risultati) – tuttavia, considerato che spesso una stessa impresa può esercitare un'attività i cui social benefit riguardano più destinatari, o offrire una molteplicità di servizi (come si può notare da alcuni dati che si richiamano l'un l'altro), i dati emersi possono considerarsi sufficienti.

L'analisi non tiene conto invece dei settori industriali in cui i servizi sono resi, per un duplice ordine di ragioni: in primo luogo, la ricerca per settore industriale riguarda più le imprese che i destinatari dei servizi; in secondo luogo i dati porterebbero per lo più ad una ripetizione della ricerca sui social benefit (le imprese inserite sono difatti le stesse). Quelli che possono essere interessanti ai nostri fini sono : "Business services" (142 risultati); "Charitable services and fundraising" (35 risultati); " Education" (63 risultati); " Financial services" (69 risultati); " Health" (51 risultati); "Media" (29 risultati); " Training and employment" (30 risultati); Potrebbero vedersi anche "Transport" (13 risultati) e "travel, tourism and leisure" (23 risultati), anche se non sembrano molto rilevanti per i servizi alla persona, riguardando nella maggior parte dei casi anche le energie rinnovabili o il turismo sostenibile.

TRA LE IMPRESE CHE OPERANO CON O PER DISABILI SI SEGNALANO:

a) Imprese che offrono servizi ai disabili nel tempo libero e comunque attraverso lo sviluppo delle arti creative, al fine di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita di tali persone, come ad esempio:

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
13th Theatre Co	Ltd	http://twitter.com/13theatre	Compagnia teatrale con disabili e non, che reinveste una percentuale degli utili negli enti di beneficienza che forniscono servizi ai portatori di handicap.
Cirque Nova	td	http://www.cirquenova.com	Società che promuove lo sviluppo personale e sociale delle persone svantaggiate e dei disabili attraverso

			la cultura e lo spirito delle arti circensi.
Core Arts	td	http://www.corearts.co.uk	Arte Core promuove e vende opere d'arte prodotte da persone affette da gravi malattie, incoraggiando anche il loro inserimento lavorativo.
Heart 'n' Soul	td	http://www.heartnsoul.co.uk	Organizzazione che lavora con e per persone con difficoltà di apprendimento. Si propone di incrementare la formazione e le opportunità lavorative mediante l'organizzazione di eventi culturali e lo sviluppo creativo.

b) Imprese che offrono servizi diretti: (come alloggio, cure, etc.)

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
Arena Housing Association	td	http://www.arena-housing.com	L'impresa fornisce alloggio per le persone vulnerabili (gli anziani, le minoranze razziali, i disabili e le famiglie a basso reddito, i disoccupati) nel nord ovest dell'Inghilterra. È agente partner di enti governativi locali e nazionali, e gestisce circa 12000 alloggi.
Caretech Holdings	lc	http://www.caretech-uk.co.uk	Fornisce servizi specializzati di assistenza residenziale per adulti con difficoltà di apprendimento.
Cool2Care	IC	http://www.cool2care.co.uk	L'impresa fornisce servizi di sostegno a famiglie con bambini o giovani adulti disabili, reclutando e formando assistenti qualificati in grado di aiutare i bambini disabili sia a casa che nelle attività esterne. È un efficace sistema di incontro domanda/offerta di servizi nel campo dei servizi ai disabili. Il progetto, nato in un ambito territoriale ristretto, è stato poi replicato in altre zone dell'Inghilterra.
Decoda	td	http://www.decoda.org	Impresa sociale specializzata nei servizi a persone con profonde disabilità, attraverso l'utilizzo di musica e altre tecnologie in grado di aumentare le prospettive di comunicazione.
Eden Skills	lc	http://www.edenskills.co.uk	Impresa che offre servizi a persone con problemi di dislessia e disprassia, al fine di migliorare l'apprendimento scolastico e lavorativo.
Golden Lane	td	http://www.glh.org.uk	Fornisce alloggio e servizi a persone con difficoltà di apprendimento.

ISSIRFA-CNR

Housing Ltd			
HCT Group	td	http://www.hctgroup.org	Fornisce opzioni di trasporto per le persone che non sono in grado di utilizzare il trasporto pubblico a causa di età, malattia, invalidità o povertà.
People and Gardens	td	http://www.peopleandgardens.co.uk/	Servizio diurno per persone con disabilità fisiche e psichiche attraverso lo svolgimento di attività a contatto con la natura.
Prospect Housing and Support Services	LG	http://www.prospecthousing.org.uk/	Servizi di alloggio e di supporto per le esigenze delle persone disabili.
RBLI	td	http://www.rbli.co.uk/content/index.htm	RBLI offre lavoro, formazione e sostegno per le persone con disabilità, assistenza e sostegno per gli ex-militari, donne e famiglie.
SENAD Group	td	http://www.senadgroup.com/	Impresa che offre istruzione e servizi di cure per disabili, programmi di educazione e residenze anche per adulti con difficoltà.
Significan't	td	http://www.signvideo.co.uk/aboutus.php	Servizi volti a migliorare la vita delle persone sorde attraverso il linguaggio dei segni
Southside Partnership	td	http://www.southsidepartnership.org.uk/	Servizi di cura e supporto per persone con problemi di salute mentale e difficoltà di apprendimento
Speaking Up	td	http://www.speakingup.org/	Sostegno per persone con difficoltà di apprendimento, disabilità e problemi di salute mentale
Travel Matters Enterprises Ltd	td	http://www.travelmattersuk.com/	Agenzia di viaggio con servizi di viaggio specialistici per disabili
Working with Words	td	http://www.workingwithwords.org/	Servizi di formazione volti a migliorare la comunicazione delle persone con difficoltà di apprendimento e bassa alfabetizzazione
Yarrow Housing	td	http://www.yarrowhousing.org.uk/index.asp?topmenu=1	Servizi per persone con difficoltà di apprendimento e lesioni cerebrali

c) Imprese che offrono opportunità di lavoro a persone con disabilità o a persone svantaggiate nel mondo del lavoro

NOME	TIPO	WEBSITE	SETTORE DI ATTIVITà
Bikeworks CIC	IC	http://www.bikeworks.org.uk	Riparazione biciclette

ISSIRFA-CNR

Bookdonors CIC	IC	http://www.book-donors.co.uk	Commercio dei libri usati
Brighter Future Workshop	td	http://www.bfworkshop.co.uk	Riparazioni macchine elettriche.
Café Nova	td	http://bit.ly/2u0Wtu	Servizi bar e coffee shop.
Catering2Order	td	http://www.catering2order.com	Servizio di catering
Able Tipologias	td	http://www.ableTipologias.co.uk	Servizi di spedizioni, stampa e segreteria per aziende e organizzazioni di piccole dimensioni.
Clarity - Employment for Blind People	td	http://www.clarityefbp.org	Produzione di prodotti igienici
Concept Conference Centre	td	http://www.conceptconferencecentre.com	Servizi di catering per conferenze.
Croydon Appliance Re-use Centre	td	http://www.arc-croydon.org.uk	Vendita mobili usati.
Kingston Eco-op	td	http://www.kingstoneco-op.org.uk	Sostegno all'occupazione e alla formazione di competenze per le persone disabili e per le persone a rischio di esclusione sociale. In collaborazione con i servizi della comunità locale, offre una gamma di attività diverse (giardinaggio, riparazione mobili e biciclette), che mirano al miglioramento delle condizioni personali e sociali di tali persone e per la creazione di opportunità di lavoro.
Mow and Grow	td	http://www.thegroworganisation.org/	Fornisce esperienza e formazione a persone svantaggiate in diversi settori dell'artigianato (catering, pittura e decorazione, riciclo dei materiali, servizi di pulizia)
Netherne Printing Services	td	http://www.netherneprint.co.uk	Servizi di stampa e rifinitura
NMC Design+Print	td	http://www.nmcentre.com/aboutus.htm	Impiega persone con distrofia muscolare (nel settore design e stampa) e offre ad essi servizi di riabilitazione.
Pack-IT	td	http://www.pack-it.com	Opportunità di formazione e lavoro retribuito nel settore dei servizi postali.
Paperworks	td	http://www.paperworks.org.uk	Opportunità di formazione e lavoro retribuito nel settore della stampa e distribuzione prodotti postali.
Pearce Distribution	td	http://www.pearcedistributionservices.co.uk/	Imballaggio e distribuzione gestiti da non vedenti o ipovedenti

ISSIRFA-CNR

Services			
Vision 21 (Cyfle Cymru)	LG	http://www.vision-twentyone.com/	Offre possibilità di formazione al fine dell'inserimento lavorativo a persone con difficoltà di apprendimento

d) Imprese che offrono consulenza e servizi di supporto.

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
Lambeth ACCORD	td	http://www.lambethaccord.org.uk	Ente di beneficienza che offre sostegno a persone affette da disabilità o ad organizzazioni che forniscono servizi ai disabili , attraverso l'occupazione, la messa a disposizione di uffici e altri spazi, la scelta di contraenti e partner.
Northern Pinetree Trust	td	http://www.northernpinetreetrust.co.uk	Servizi di Formazione e di Supporto al lavoro per le persone disabili o in condizioni di svantaggio (servizi di start up e consulenza aziendale, opportunità di finanziamento, formazione).
Remploy	td	http://www.remploy.co.uk/	Una delle agenzie di lavoro per disabili più grandi dell'UK, che fornisce anche servizi di formazione e apprendimento specialistico

e) Reclutamento di personale da impiegare nel campo del settore non profit:

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
Charity Action Recruitment	td	http://www.c-a-r.org.uk	Fornisce servizi di reclutamento per il settore non profit, fungendo da intermediario tra gli enti di beneficenza, che cercano personale di alta qualità e coloro che vogliono lavorare nel settore del volontariato.
Social Work Inc	td	http://www.socialworkinc.co.uk/	Agenzia di lavoro che recluta personale qualificato da impiegare nei settori della infanzia e della assistenza ai malati mentali

TRA LE SOCIAL ENTERPRISES CHE OFFRONO SERVIZI PER PERSONE ANZIANE ("ELDERLY") SI SEGNALANO:

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
Arena Housing Association			già indicata tra le imprese che offrono servizi diretti nella sezione "Disabled People"
FareShare	TD	http://www.fareshare.org.uk	raccolta e distribuzione alimenti in eccesso a beneficio dei senzatetto e delle altre persone vulnerabili.

Mow and Grow			già indicata tra le imprese che offrono opportunità di lavoro nella sezione "Disabled People"

SOCIAL ENTERPRISES CHE OFFRONO SERVIZI AI SENZATETTO ("HOMELESSNESS")

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
Riverside	td	http://www.riverside.org.uk	L'impresa supporta i senza fissa dimora e fornisce loro un alloggio. Ha ricevuto per due anni consecutivi il riconoscimento di *Social Landlord of the Year*
Green Pastures	td	http://www.greenpastureshousing.co.uk	Servizi di alloggio e cure per senzatetto e famiglie.
Off the Streets and Into Work (OSW)			già esaminata tra le *probable best practices*
Aabacus Group		http://www.aabacusgroup.com	L'impresa offre una serie di percorsi formativi per giovani in difficoltà (senza fissa dimora, ragazze madri, giovani che hanno avuto problemi con la legge) verso una vita indipendente, per questo dispone di servizi di alloggio.
Alabarè			già esaminata tra le *probable best practices*
Emmaus Communities	td	http://emmaus.org.uk	Servizi ai senza tetto, attraverso l'offerta di un lavoro e la messa a disposizione di un alloggio. Emmaus è un movimento laico, che opera in 36 paesi, con 19 Comunità nel Regno Unito, anche se ogni comunità ha una gestione autosufficiente.
Fare Share			già esaminata nella sezione "HELDERLY"
Streetshine	td	http://www.streetshine.com/	Impresa innovativa che offre alle persone senza fissa dimora, svantaggiate sul mercato del lavoro o che sono in fase di ricostruzione della propria vita, la possibilità di lavoro nel settore calzature.
The Big Issue	td	http://www.bigissue.com	Impresa che offre opportunità di guadagno ai senzatetto, attraverso la pubblicazione di una rivista che viene rivenduta ad un prezzo maggiore, con possibilità di trattenere la differenza.

TRA LE IMPRESE SOCIALI CHE OFFRONO SERVIZI PER PERSONE CON PROBLEMI DI SALUTE MENTALE ("MENTAL HEALTH"):

NOME	TIPO	WEBSITE	DESCRIZIONE
Acceptable Enterprises (Larne)	td	http://www.packaged4u.co.uk/	Offre opportunità di lavoro e formazione per le persone con malattie mentali e altre disabilità

ISSIRFA-CNR

Active 8 Success			Già individuata tra le *probable best practices*
Community Views	td	http://www.communityviews.org	Fornisce servizi innovativi nella progettazione grafica, stampa, web design e ristorazione. Tutti i proventi realizzati vengono utilizzati per supportare St James 'House, una organizzazione benefica che si occupa del recupero delle persone con problemi di salute mentale e di inclusione sociale.
E Rejuvenation Centre	td	http://www.erejuvenation.co.uk	Offre servizi e programmi di formazione per piccole e grandi aziende al fine di aumentare la produttività dei dipendenti, migliorare la creatività, la salute e il benessere, ridurre le assenze per malattia, diminuire i disagi connessi allo stress
Pictures to Share			già esaminata tra le CIC
Third Sector Mailing	td	http://www.thirdsectormailing.org.uk/	Impresa sociale che opera nel settore grafico con l'obiettivo di reinvestire i profitti nella fornitura di lavoro per le persone che soffrono di malattie mentali o hanno una disabilità di apprendimento.

TRA LE IMPRESE CHE OFFRONO SERVIZI PER PERSONE CHE HANNO PARTICOLARI ESIGENZE EDUCATIVE ("SPECIAL NEEDS EDUCATION"):

Academy28	td	http://www.academy28.com/	Servizi di sostegno per lo sviluppo della personalità, l'efficacia del team, il cambiamento organizzativo e la comunicazione multi-culturale.
London Early Years Foundation	td	http://www.leyf.org.uk	Assistenza all'infanzia e sostegno alle famiglie
Northern Pinetree Trust			già esaminata nell'ambito dei servizi ai disabili nella sezione "imprese che forniscono servizi di consulenza"
Southside Partnership			già esaminata nell'ambito dei servizi ai disabili, tra le imprese che forniscono servizi diretti
Speaking up			già esaminata nell'ambito dei servizi ai disabili, tra le imprese che forniscono servizi diretti
The Lighthouse Group	td	http://www.tlg.org.uk	Servizi per l'educazione di giovani che sono a rischio di esclusione dalla scuola. Aiuta ad affrontare i problemi che sono alla base delle difficoltà comportamentali e a sviluppare l'apprendimento delle competenze principali.
WORKING WITH			già esaminata tra le imprese che offrono

ISSIRFA-CNR

WORDS			servizi diretti nell'ambito *disabled people*
VISION 21			già esaminata tra le imprese che offrono opportunità di lavoro ai *disabled people*

TRA LE IMPRESE CHE OFFRONO SERVIZI PER DONNE ("WOMEN AND WOMEN'S RIGHTS") :

In questo settore, non si segnalano imprese particolarmente innovative o rilevanti. Si tratta per lo più di imprese che offrono servizi di formazione, oppure network per la condivisione di alcune conoscenze. Tra i servizi di alta formazione, consulenza e istruzione possono segnalarsi:

Blackburne House Group (Company limited by guarantee Registered Charity website: http://www.blackburnehouse.co.uk)
The Springboard Consultancy (Ltd website: http://www.springboardconsultancy.com)

ALTRE SOCIAL ENTERPRISES CHE OFFRONO SERVIZI CORRISPONDENTI A PIÙ SOCIAL BENEFIT OPPURE CHE OFFRONO CONSULENZA E SUPPORTO A SOCIAL ENTERPRISES:

The Young Foundation Ltd website: http://www.youngfoundation.org	Impresa che coniuga intuizione, innovazione e imprenditorialità per soddisfare le esigenze sociali attraverso servizi di progettazione. L'impresa opera da 55 anni (potendo per questo vantare una serie di successi, come le iniziative *Open University*, *Which?*, o La Scuola per gli imprenditori sociali) in tutto il Regno Unito e anche a livello internazionale. Oltre alla progettazione, si occupa della realizzazione di ricerche, dell'attività di influenza sui decisori politici, della creazione di nuove organizzazioni e del sostegno alle imprese, attraverso l'uso delle nuove tecnologie.
The Big Life Company website: http://www.thebiglifegroup.com	Società madre di una serie di imprese per la fornitura di servizi volti a migliorare le condizioni di vita delle persone in condizioni di bisogno: servizi di collocamento lavorativo, assistenza all'infanzia e a disabili.

b) *Social firms*: best practices

Tra le *social enterprises* rientrano anche le *Social Firms*, ovvero quelle imprese che operano nel sociale attraverso l'assunzione di persone con disabilità o comunque

ISSIRFA-CNR

svantaggiate nel mercato del lavoro (occupazione sostenibile). Esse operano nei settori più svariati, con la finalità di reinvestire gli utili nell'azienda. Ai nostri fini si segnalano:

1- Nel settore "HEALTHCARE":

Addictions UK, che offre servizi per la riabilitazione dei soggetti tossicodipendenti, alcolisti e altri soggetti con problemi di esclusione sociale. Website: http://www.addictionsuk.com

2- Nel settore "DISABILITY SERVICES" si segnalano due imprese:

Brighter Future Workshop, che fornisce servizi di riparazione, riciclo e vendita delle apparecchiature destinate ai disabili e per lo svolgimento della propria attività impiega e offre formazione a persone affette da varie disabilità. L'impresa è stata votata come la *Best social enterprise* in Uk nel 2009. website: http://www.bfworkshop.com
Pluss, che fornisce servizi per l'occupazione e la formazione di persone con disabilità, oltre ad una serie di servizi di impiego diretto nella fabbricazione di strumenti. Opera in diverse zone dell'Inghilterra, ed è una delle prime imprese ad essersi aggiudicata la certificazione di qualità dello *Star Social firms status* (v. oltre). Website: http://www.pluss.org.uk

Per avere un'idea dei servizi e prodotti offerti da tali imprese v. http://socialfirmsuk.co.uk/tradedirectory/a-z all'interno del sito *Social firms Uk*, che comprende gran parte delle imprese operanti nel *social firms sector*.

Per misurare la buona qualità delle imprese operanti in tale settore è stato introdotto nel 2008 lo *Star Social firm quality standard*, assegnato alle imprese che hanno operato con qualità ed efficienza. Esso può essere un valido indicatore di una *best practices*. Allo stato attuale quattro imprese hanno ottenuto tale riconoscimento:

Pluss, già descritta
Haven Products Ltd, che offre servizi alle aziende in vista dell'esternalizzazione della produzione (dagli imballaggi alla stampa). Website: http://www.havenproducts.co.uk
I-Se, che offre una serie di servizi di consulenza (anche gratuita) per avviare, sviluppare e sostenere le imprese sociali e le associazioni di volontariato che operano nel terzo settore. Website: http://www.i-se.co.uk
Pembrokeshire FRAME Ltd, che si occupa di riciclo dei materiali e fornisce lavoro a persone svantaggiate (individui affetti da malattia mentale, difficoltà di apprendimento, o con problemi di esclusione sociale) Website: http://www.pembrokeshire-frame.org.uk

c) *Community Interest Company: best practices*

La *Community Interest Company* (CIC) è un nuovo modello societario introdotto dal *Companies Bill (Audit, Investigations and Community Enterprise)* nel 2004 (entrato in vigore il 1 luglio 2005), con la finalità di incoraggiare lo sviluppo delle imprese sociali [61].

Il nuovo modello permette infatti di conciliare gli elementi di certezza e flessibilità, che presentano le tipologie societarie già esistenti (rispetto alle *charitable companies*), con il vincolo di non distribuzione degli utili e del perseguimento di finalità sociali.

Per un verso, il collegamento con il diritto societario richiede gli adempimenti necessari alla pubblicità e alla trasparenza delle operazioni (per cui devono essere predisposti i documenti contabili annuali), e permette l'emissione di azioni e obbligazioni per attrarre capitali (anche se con il vincolo di non distribuzione degli utili). Per l'altro, come le *social enterprises*, le Cic si differenziano dalla generalità delle *companies* per lo scopo sociale perseguito, la cui effettiva realizzazione è garantita da una serie di formalità. Sono autorizzate ad utilizzare la denominazione di *Community interest company* le società che ne facciano richiesta, all'atto della costituzione o successivamente, quando sono soddisfatti i seguenti requisiti:

- l'introduzione di un'apposita clausola statutaria che vieta la distribuzione degli utili per gli investitori, sia durante la vita della società che in fase di liquidazione, e introduce una certa rigidità nella gestione del patrimonio (*asset lock*) ([62]):

- il superamento di un "*community interest test*" che attesta l'effettivo perseguimento di finalità sociali (si tratta di un giudizio di una *reasonable person*);

- l'individuazione della comunità, o della frazione della stessa, alla quale le attività della società sono rivolte (che può essere anche una comunità estera).

La verifica del possesso di tali requisiti dipende dalla decisione del *Regulator* (un'autorità di regolamentazione indipendente incaricata dal *Secretary of State*, che

---

([61]) Bibliografia essenziale sul tema: R. RANDAZZO-G. TAFFARI, *Community Interest Company: l'esperienza britannica dell'impresa sociale*, in *Enti non profit*, anno 2010, volume 12, fascicolo 4, pagg. 29-35; D. CARRERA-A. MURDOCK, *Forme dell'impresa sociale in U.K., le 'Community Interest Company' in uno scenario in cambiamento*, in *Impresa sociale*, anno 2008, volume 77, fascicolo 2, pagg. 277-303; C. MOSCA, *La costituzione delle prime Community Interest Company previste dal Companies (Audit, Investigation and Community Enterprise) act del Regno Unito*, in *Rivista delle società*, anno 2006, volume 51, fascicolo 1, pagg. 169-171; *House of Commons, Companies (Audit Investigations and Community Enterprise) Bill* [HL] Bill 142 of 2003-04 - RESEARCH PAPER 04/62 10 AUGUST 2004. In http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2004/rp04-062.pdf; R. RANDAZZO, *L'impresa sociale nella prospettiva europea*, in *Enti non profit*, n. 12/2009, pag 31-35; SITO PUBBLICO: www.bis.gov.uk/policies/business-law/community-interest-companies; v. anche i siti http://www.clearlyso.com/businesses-directory-list.jsf e http://www.socialenterprisemark.org.uk/blogs/ http://www.socialenterprise.org.uk/

([62]) Per una migliore esplicazione delle restrizioni patrimoniali e delle condizioni di cessione e liquidazione, v. il contributo di R. RANDAZZO-G. TAFFARI, *Community Interest Company: l'esperienza britannica dell'impresa sociale*, in *Enti non profit*, n. 4/2010, pag 31 ss.

esercita funzioni di controllo e assistenza, le quali possono giungere fino alla nomina di un amministratore della società).

Una volta acquisita la qualifica formale, la CIC deve a termine di ogni esercizio sociale consegnare al *Registrar of Company* il bilancio sociale oltre agli altri documenti contabili, e al *Regulator* un *report* annuale che illustra le modalità con le quali vengono perseguite finalità sociali. Per le parti non disciplinate le CIC sono soggette alla normativa vigente del *Companies Act* del 1985.

L'assunzione della qualifica di Cic non comporta alcuna agevolazione fiscale (come invece accade per le *charities*), ma tale circostanza può dirsi compensata dal fatto che le formalità sopra descritte dovrebbero essere in grado di attrarre investimenti, in quanto mirano a garantire i potenziali investitori sull'utilizzo delle risorse per fini sociali (d'altronde, come per le altre *social enterprises*, anche le CIC possono accedere ad una pluralità di fonti di finanziamento).

Resta ferma la libertà nella scelta della forma societaria che più si adatta alle esigenze dell'impresa : può essere una *Company limited by Guarantee* (società a responsabilità limitata) *o limited by shares*; una *public limited Company* o una società per azioni. Se assume quest'ultima forma, la CIC può pagare i dividendi ai propri azionisti, ma entro determinati limiti stabiliti dal *Regulator*. Analizzando la struttura societaria della CIC, infatti, emergono due categorie di soci: i soci finanziatori, che hanno la possibilità di ricevere utili ed, eventualmente, anche il capitale versato in caso di recesso o liquidazione; i soci non finanziatori che invece hanno il controllo sulla gestione della società.

Quanto al tipo di attività, non ci sono restrizioni predefinite, ma la scelta viene lasciata al libero apprezzamento dei membri della CIC, nell'interesse comunitario da soddisfare, attraverso un raccordo con il Regulator.

Dall'insieme delle caratteristiche, e pur con le dovute differenziazioni (specie in merito alla parziale distribuzione dei dividendi), può dirsi che le CIC rappresentano l'equivalente delle Imprese sociali italiane così come introdotte dal D.lgs. del 2006.

Casistica

Di seguito tre esempi di possibili best practices.

CASO 1: Esempio nella fornitura dei servizi

NOME : *CIC - Community Integrated Care*
SITO: www.c-i-c.co.uk

FABBISOGNI SOCIALI: La *CIC Community Integrated Care* fornisce servizi in 4 aree specifiche: *Independent Living* (servizi di sostegno a persone e bambini con difficoltà di apprendimento, problemi di salute mentale, disabilità fisiche e autismo), *Senior Care* (case di cura e servizi di sostegno per anziani), *Addictions Services* (servizi

volti a sostenere le persone con problemi di dipendenza da alcool, droghe) and *Homelessness Services* (servizi di accoglienza e di sostegno per giovani adulti senza fissa dimora).

I fabbisogni sociali da soddisfare in queste quattro aree sono pertanto di varia natura e spaziano da: difficoltà di apprendimento, difficoltà derivanti da minorazioni fisiche e / o psichiche, problemi di salute mentale, autismo, esigenze di anziani non autosufficienti, persone affette da Huntington, Alzheimer, demenza; problematiche derivanti da uso improprio di sostanze; esigenze di persone senza fissa dimora, e problemi derivanti da lesioni cerebrali acute; bambini / adolescenti in transizione.

LE TIPOLOGIE DI SERVIZIO SI DISTINGUONO PERTANTO A SECONDA DEL'AREA DI RIFERIMENTO:

Nella prima area di intervento (Indipendent living) i servizi offerti sono:

Supporto alle esigenze della vita quotidiana; servizi di sostegno 24 ore su 24 in una residenza; Formazione professionale; occupazione assistita; servizi giornalieri di cura domiciliare, accesso diretto all'assistenza infermieristica qualificata, attivazione di servizi per bambini, case di cura, servizi di sollievo, supporto per le persone con disabilità fisiche e per persone affette da autismo, servizi di supporto per l'inserimento e/o il ritorno al lavoro e all'istruzione.

Nella seconda area di intervento (senior care) i servizi offerti sono: cure intermedie (cure fornite in una residenza per un breve periodo, di solito tra una e sei settimane, che permettono ad una persona anziana di riposare prima di tornare a casa), assistenza residenziale, cure specialistiche (tra cui demenza Alzheimers, Huntingtons), cure palliative nelle case residenziali, servizi di sostegno domiciliare nella comunità; cure giornaliere (disponibili dalle 9 alle 5, dal lunedì al venerdì; spesso disponibili anche la sera e nei fine settimana).

Nella terza area di intervento (altre dipendenze) i servizi offerti sono: servizi di Valutazione, consulenza e informazione; sessioni di trattamento *one to one*, Lavoro di gruppo, Supporto per le famiglie, servizi di prevenzione delle ricadute, Supporto telefonico, visite a domicilio, brevi interventi, servizi volti al reinserimento lavorativo e nella società, trattamenti di disintossicazione basati sul tecniche di biofisica (che coinvolgono anche elettro-agopuntura).

Nella quarta area di intervento (homeless relief) i servizi offerti (prevalentemente di supporto e orientamento) aiutano le persone a sviluppare abilità per la vita domestica e competenze sociali, indirizzano alla formazione locale e forniscono supporto emotivo. I senza tetto possono accedere ai servizi tramite diverse fonti (segnalazioni possono essere fatte via telefono da persone private o tramite servizi pubblici: come Servizi Sociali, Altri fornitori di alloggi e agenzie).

DESCRIZIONE SERVIZIO (*Professionalità; Modalità di accesso; norme regolamentari) : l'impresa offre servizi in oltre 300 siti, all'interno di 43 aree (le zone dove è possibile rivolgersi per i servizi forniti sono compresi nelle seguenti aree: Central Office North East Scotland / Central Scotland /Cumbria / Northern /North West / Yorkshire /Southern), impiega circa 4,000 unità di personale, che si differenziano per le diverse specializzazioni (infermieri professionali, lavoratori a progetto, personale che si occupa di supporto ai lavoratori, cure domiciliari, servizi di hotel, sostegno alla gestione).

Essa inoltre collabora in partenariato con organizzazioni Pubbliche e del Volontariato.

Da un lato, infatti, considerato che il Servizio Sanitario Nazionale ha la responsabilità di finanziare completamente la cura di soggetti a rischio che necessitano di cure frequenti o di interventi medici, CIC lavora in partnership con i servizi di PCT locale, al fine di commissionare e/o fornire servizi. In tal modo, vengono coniugate un mix di abilità e il personale coinvolto è invitato a lavorare secondo il modello della multi-agenzia per massimizzare e migliorare la qualità dei servizi. Inoltre, l'impresa vanta un'ampia serie di partnership: può avvantaggiarsi della consulenza di agenzie specializzate (che si occupano ad esempio di abusi domestici), lavora in comunità con commissari locali e le agenzie partner, come i fornitori di alloggi, servizi sociali e sanitari, libertà vigilata, i college e datori di lavoro, per garantire che i servizi offerti siano innovativi, rilevanti, accessibili.

CASO 2 : Esempio nella fornitura di servizi di consulenza per altre imprese sociali:

NOME: **ENTREPRENURSES (CIC)**
SITO: http://www.entreprenurses.net/index.php

OBIETTIVI SOCIALI: Sostenere la crescita e lo sviluppo degli imprenditori (in particolare gli imprenditori sociali e gli imprenditori nel campo infermieristico); incoraggiare lo sviluppo di imprese sociali nella sanità e assistenza sociale; migliorare l'erogazione dei servizi sanitari.

TIPOLOGIA DI SERVIZIO: i servizi sono suddivisi in sei macro aree:

a) servizi di sostegno alle nuove ed emergenti imprese sociali nel settore "salute", che comprendono: la guida in tutte le fasi dello *start up* delle imprese sociali, servizi volti ad aumentare il loro finanziamento iniziale, a sviluppare la gestione e le strutture, specie in merito alle risorse umane. L'impresa fornisce anche corsi e programmi di sviluppo per imprenditorialità, alcuni dei quali forniti gratuitamente.

b) servizi di sostegno alle imprese sociali già avviate, con servizi volti ad aumentare i finanziamenti pubblici, ad incrementare il potenziale non sfruttato, ad individuare nuovi mercati e opportunità di generare reddito, ad incontrare e costruire relazioni con i commissari NHS.

c) servizi di raccordo tra gli organi NHS e le imprese sociali, attraverso l'incontro tra la domanda di nuovi servizi in aree particolarmente difficili (espressa tramite i commissari NHS) e l'individuazione di quelle imprese sociali che possono fornire soluzioni a questi problemi attraverso processi innovativi.

d) servizi volti a sviluppare l'imprenditorialità nel settore infermieristico e clinico, attraverso il potenziamento della forza lavoro del personale coinvolto.

e) Incentivi all'utilizzo di tecnologie per sostenere gli imprenditori e l'imprenditorialità (e-learning, siti web, blog, podcast), individuare le giuste soluzioni e metterle in atto evitando spese inutili.

ISSIRFA-CNR

f) servizi di sostegno alle imprese sociali per aumentare i loro finanziamenti.

Caso 3: Esempio di matching tra domanda e offerta di servizi di assistenza

Cool2Care

http://www.cool2care.co.uk

FORMA GIURIDICA: la Cool2care si presenta come CIC registrata.

TIPOLOGIA SERVIZIO: Fornisce assistenza domiciliare a famiglie con bambini e giovani disabili e non sposta presso strutture esterne il soggetto da assistere. Il progetto è nato come progetto pilota e poi è stato replicato in diverse aree dell'Inghilterra, ricevendo diversi premi come innovazione.

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO: Il servizio opera un *matching* tra le richieste di assistenza e gli operatori del settore, ed è realizzato attraverso l'incrocio della domanda/offerta di assistenza, grazie ad un sistema di reclutamento e formazione del personale (possono essere reclutati anche volontari, fermo restando che la predisposizione del servizio, quanto a intervista o formazione, è la medesima). Per questo motivo, il servizio si presenta anche come incentivo all'occupazione, fornendo opportunità di lavoro nel settore dell'assistenza ai disabili.

MODALITà DI REALIZZAZIONE DEL SERVIZIO:

- Organizza procedure di selezione degli operatori e corsi di formazione. Nella fase di selezione degli operatori, l'agenzia realizza una banca dati contenente i profili professionali..

- A seguito della richiesta da parte del privato, l'agenzia procede alla compilazione di un profilo familiare, sulla cui base vengono inviati i nominativi dei profili di operatori compatibili. Il servizio comprende anche l'assistenza al colloquio che la famiglia ha con l'operatore e la scelta dello stesso. Al termine o durante il rapporto lavorativo la famiglia comunica un *feedback* che entra a far parte del profilo degli operatori. Qualora nessuno degli operatori appaia adatto all'assistenza, l'agenzia si occupa della ricerca di personale in tal settore, fino all'attivazione di corsi di formazione ad hoc nel caso in cui le richieste siano di un certo numero.

- diversamente da un'agenzia di assistenza domiciliare, il servizio si limita ad un ruolo di supporto (individuazione dell'operatore) poiché il rapporto di lavoro si instaura tra l'operatore e il richiedente, sul quale incombono tutta una serie di formalità (relative ad assunzione, assicurazione, etc.).

COSTO DEL SERVIZIO:

Come corrispettivo per il servizio l'agenzia addebita una commissione una tantum solo quando viene individuato e scelto l'operatore qualificato e vi è il gradimento della famiglia sullo stesso. A tal fine è previsto un periodo di prova di due mesi, entro il quale al verificarsi di problemi l'operatore viene sostituito gratuitamente. La commissione può essere sovvenzionata in tutto o in parte in presenza di convenzioni con gli enti locali. La tariffa oraria di retribuzione, invece, viene stabilita in base al servizio prestato e alla professionalità dell'operatore. La commissione di collocamento viene richiesta ogni volta che viene individuato un operatore, anche se per le volte successive alla prima il costo è minore. L'ammontare della commissione viene graduato in tre livelli a seconda delle ore richieste (meno di 10 ore; da 10 a 30 ore; più di 30 ore) o per servizi limitati nel tempo (meno di 6 settimane).

POTENZIALITà. Un servizio così strutturato permette di aumentare la quantità e la qualità dei servizi di assistenza alle famiglie, in quanto, diversamente da un'agenzia che fornisce servizi di assistenza diretta presenta i seguenti vantaggi:

- ***Flessibilità.*** Si presenta come estremamente flessibile e adattabile ai bisogni delle famiglie richiedenti il servizio, potendo essere modulato in base alle esigenze temporali (a tempo pieno, part-time, stagionale), all'età, alle esigenze formative e altre caratteristiche del soggetto da assistere (per questo motivo è facilmente replicabile in diversi ambiti, come ad esempio nell'assistenza agli anziani), sulla cui base scegliere il profilo dell'operatore più idoneo. L'organizzazione del lavoro avviene tra la famiglia e l'operatore, i quali possono variare l'orario di lavoro settimanalmente.

- ***Personalizzazione***. L'operatore non è anonimo o facilmente sostituibile, ma viene scelto insieme alla famiglia o al soggetto da assistere. Nei casi in cui occorre assicurare un servizio continuo, per evitare disagi dovuti a situazioni in cui l'operatore è impossibilitato a svolgere il servizio (malattia, impegni personali, vacanza), viene consigliato di reclutare più di un assistente o prevedere fin dall'inizio uno o più sostituti.

- ***Responsabilizzazione.*** L'operatore è incentivato ad una maggiore responsabilizzazione, dovendo interagire direttamente con il richiedente del servizio, il quale può effettuare un controllo costante delle prestazioni.

- ***Contenimento dei costi.*** Nel costo dell'assistenza sociale si evitano i costi del servizio che di solito competono all'agenzia, e i costi di gestione di una molteplicità di contratti di questo genere (essendo limitata l'attività dell'agenzia ad una consulenza e ad un supporto delle formalità che poi verranno compiute dalla famiglia, oppure l'agenzia è in collegamento con altre agenzie locali che forniscono questi servizi). Questo genera benefici sia per la famiglia che per il lavoratore, poiché non impiega direttamente lavoratori, ma ogni contratto di assistenza è stipulato direttamente tra lavoratore e famiglia: il 100% dello stipendio versato va al lavoratore senza costi aggiuntivi per la famiglia.

- ***Qualità e sicurezza.*** La fase di selezione e addestramento da parte di tecnici qualificati garantisce alle famiglie la qualità del servizio in merito al possesso delle adeguate competenze. La presenza di una agenzia di intermediazione tutela il lavoratore sia dal punto di vista dei suoi diritti, potendo egli avere un supporto continuo per la verifica delle condizioni lavorative, sia per la continuità del lavoro stesso, potendo essere inserito in una rete che gli permette di avere un impiego continuo a prescindere dalle esigenze del richiedente.

Secondo i dati del CIC Regulator, allo stato attuale le CIC registrate in UK sono circa 3800. Si tratta spesso di imprese di piccole dimensioni, che operano nei campi più svariati (dalla tutela dell'ambiente ai servizi alla persona), per le quali è difficile fornire una classificazione, stante il numero elevato e la diversità dei settori interessati. Di seguito, alcuni esempio di CIC:

NOME	WEBSITE	SETTORE DI OPERATIVITA'
Social Spider	http://www.socialspider.com	Opera nel settore della comunicazione tra imprese.
Catch 22 Academy	http://www.catch22mag.com/	Offre servizi di formazione per giornalisti.
Eco-Actif Services CIC	http://www.ecoactifservicescic.co.uk	Offre servizi di formazione e sostegno pratico a persone inattive (tra cui ex

		detenuti, tossicodipendenti, alcolisti, persone sole).
Graphic Design and Print CIC	website: http://www.gdpcic.com	Offre servizi di grafica e stampa impiegando persone svantaggiate o socialmente escluse. Organizza anche corsi di formazione per tali categorie.
Home Training CIC	website: http://www.htcic.org	Impresa specializzata in programmi di apprendimento e servizi di incentivo all'occupazione per le persone svantaggiate.
Inspirate CIC	website: http://inspirate.org	Fornisce servizi di contabilità per le imprese sociali e associazioni di beneficenza e utilizza i profitti per sostenere le imprese gestite da disabili.
Motiv	website: http://www.motiv.org.uk	Offre servizi ai ragazzi in età scolare aiutando a migliorare il rendimento scolastico e le abilità in generale.
Real Ideas Organisation CIC	website: http://www.realideas.org	Offre servizi e prodotti a scuole, pubbliche autorità, partner nazionali che possano portare a reali e durevoli miglioramenti, al fine di incentivare i giovani in numerose iniziative.
Sunlight Social Enterprises CIC	website: http://www.sunlighttrust.org.uk	Fornisce servizi a singoli individui attraverso la predisposizione di attività sociali e mediche, al fine di migliorare la salute e il benessere delle persone. È un esempio di integrazione di servizi nel campo socio sanitario.
Women Like Us	website: http://www.womenlikeus.org.uk	Offre servizi di consulenza e sostegno a donne che vogliono reinserirsi nel mercato del lavoro a seguito di una gravidanza, attraverso la ricerca di un part-time o di un lavoro flessibile.
Elixir Foundations	website: http://www.elixirfoundations.co.uk	Aiuta le persone affette da tossicodipendenza.
HCT Group	website: http://www.hctgroup.org	Offre servizi di trasporto per le persone che non sono in grado di utilizzare il trasporto pubblico a causa di malattia, età, invalidità o condizioni economiche.
Southwark Circle	http://www.southwarkcircle.org.uk/	Circolo sostenuto da persone locali (volontari e non) che offrono supporto alle esigenze della vita comune attraverso attività pratiche, il sostegno all'apprendimento e la comunicazione.
Pictures to Share	http://www.picturestoshare.co.uk	Impresa sociale impegnata ad aiutare le persone affette da demenza e i loro accompagnatori, attraverso lo sviluppo e la produzione di libri e altri media per incoraggiare e promuovere la comunicazione e migliorare la qualità della vita
Beneficient Law	http://beneficentlaw.co.uk/default.aspx	Servizi legali con abbattimento dei costi.

ISSIRFA-CNR

* La classificazione è stata ottenuta da una ricerca di base condotta sul sito "clearlyso" utilizzando le riduzioni UNITED KINGDOM + CIC (o COMMUNITY INTEREST COMPANY), che ha rilevato come le CIC operano in prevalenza nel campo dell'educazione, inserimento lavorativo, o nella consulenza alle imprese sociali. Questa classificazione non tiene conto della totalità delle imprese registrate come CIC (dal sito pubblico ne emergono circa 3800 risultati), essendo il sito clearlyso un'associazione che raggruppa social enterprises e non specificamente CIC. Tuttavia, è da ipotizzare che le imprese sociali siano interessate ad inserirsi in network di tal sorta, per una migliore diffusione dei propri servizi, lo sviluppo di partnership e l'attrazione di capitali.

d) *Charities*: best practices

Le *Charities* sono organizzazioni di volontariato registrate presso la *Charity Commission* (ente pubblico legato all'esecutivo), elemento che permette loro di beneficiare dell'esenzione al pagamento della tassa sulle società (che invece è richiesta alle altre *social enterprises*). La disciplina delle *charities* è riconducibile formalmente al *The Charitable Uses Act* del 1601, ma sostanzialmente, secondo i principi del *common law*, è riconducibile all'azione della *Charity Commission* che, mediante un procedimento analogico, è preposto alla validazione dello status di *charity* ([63]). Ciò che differenzia tali associazioni dalle altre *social enterprises*, oltre al diverso regime fiscale, è proprio la finalità volontaristica e caritatevole. Per altro verso, le *Charities* hanno una serie di limiti: non possono ricorrere all'autofinanziamento, non possono svolgere attività economica, devono avere un consiglio di amministrazione a base volontaristica (circostanza che pregiudica la professionalità e la competenza degli amministratori) ([64]).

Tra le buone prassi riconducibili a tale forma, possono segnalarsi:

OSW : Off the Streets and into Work	
Tipologia: Registered Charity	website: http://www.osw.org.uk/
FABBISOGNI SOCIALI: OSW è un ente di beneficenza registrato, che affronta i problemi dei senza fissa dimora, dando loro la possibilità di accedere all'istruzione, alla formazione, al volontariato, alle opportunità di lavoro e di trasferirsi in una casa in affitto. Fornisce inoltre sostegno pratico e motivazionale per la progressione nel lavoro.	
TIPOLOGIA DI SERVIZIO: Fornisce servizi ai senza tetto o a rischio; svolge attività di ricerca mirata alla individuazione di *best practices* e a diffonderne la replicabilità;	

([63]) Per una descrizione sintetica delle *Charities* e delle forme giuridiche diverse in cui essa si articola v. il contributo di D. CARRERA-A. MURDOCK, *Forme dell'impresa sociale in U.K., le 'Community Interest Company' in uno scenario in cambiamento*, in *Impresa sociale*, 2008, vol. 77, fasc. 2, pag. 286.

([64]) R. RANDAZZO-G.TAFFARI, *Community interst Company: l'esperienza britannica dell'impresa sociale*, in *Enti non profit*, n. 4/2010, pag 30.

attua una politica mirata a sensibilizzare ed influenzare i decisori politici sulle strategie da attuare.
DESCRIZIONE SERVIZIO: L'impresa ha iniziato con la fornitura di servizi nell'area di Greater London ma ha poi esteso il suo raggio di azione in diverse aree del Regno Unito e dell'Europa. A tale scopo l'organizzazione si è avvalsa di una serie di collaborazioni con organizzazioni locali ed europee. In particolare la società ha lavorato a stretto contatto con numerose organizzazioni europee per lo scambio di conoscenze e buone prassi a livello internazionale, utili allo sviluppo di nuove competenze e al miglioramento dei servizi forniti.

NOME	WEBSITE	SETTORE DI OPERATIVITA'
Green-Works	http://www.green-works.co.uk/	Riciclo dei mobili dismessi da aziende e redistribuzione a scuole, enti di beneficienza, altri gruppi che operano nella comunità. In tal modo, l'impresa crea occupazione per persone svantaggiate e aiuta le imprese nella responsabilità sociale.
Hill Holt Wood	http://hillholtwood.com/	Formazione di giovani a rischio o che sono stati esclusi dalla scuola, attraverso l'acquisizione di competenze pratiche e l'educazione a lavorare in team nei settori della eco-costruzione, la fabbricazione dei mobili in legno e l'installazione di sistemi di depurazione delle acque.
South Shropshire Furniture Scheme	http://www.furnitirescheme.co.uk/	Si occupa della fornitura di arredi domestici per le persone con basso reddito, da un lato, e della formazione e inserimento lavorativo delle persone con difficoltà.

* Le Registered Charities elencate in tabella sono state individuate dai *Case studies* del sito web *Social Enterprise Coalition* (http://www.socialenterprise.org.uk/pages/case-studies.html)

La casistica sopra individuata potrebbe essere un valido strumento cui attingere per la replicabilità di alcune esperienze in risposta a particolari bisogni sociali o semplicemente per un confronto nella fornitura di servizi. Nel nostro caso, a seguito dell'esame della situazione abruzzese, difatti, è emerso uno specifico bisogno sociale, cui si è tentato di fornire una ipotesi di risposta attraverso un paragone con alcune esperienze sviluppatesi nel Regno Unito e l'individuazione di una best practices da replicare: la CIC Cool 2 Care (ad essa è stata data, a tal proposito, particolare attenzione).

3. LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI NELLA REGIONE ABRUZZO : UN QUADRO DI SINTESI

PREMESSA.

I diritti sociali hanno fatto il loro ingresso nello stato liberaldemocratico dopo i diritti civili e politici, più precisamente dopo la Prima guerra mondiale e la grande crisi del '29, allo scopo di riequilibrare le disparità sociali presenti nella comunità ([65]). Essi rappresentano il necessario completamento del principio di eguaglianza sostanziale e, pur essendo essi stessi "diritti civici, spettanti cioè al cittadino nei confronti dello Stato e degli enti pubblici" ([66]), a differenza dei diritti civili presuppongono un intervento che li renda effettivi, al punto da essere definiti anche "diritti a prestazioni da parte dello Stato". Proprio per questo le disposizioni relative ai diritti sociali si presentano come disposizioni "ad efficacia differita" o "programmatiche", in quanto non sono dotate di immediata operatività, ma richiedono di venir attuate a mezzo di una ulteriore regolamentazione di dettaglio ([67]), e questa attuazione appare "condizionata" alla disponibilità di risorse finanziarie, salvo, naturalmente, la tutela dei livelli essenziali ([68]).

Ma il processo di affermazione dei diritti è andato oltre il riconoscimento dei diritti sociali, cosicché dalla seconda metà del '900 si discute sempre più animatamente di nuovi diritti, o meglio di una quarta generazione di diritti, legata allo sviluppo sociale, economico e tecnologico (si pensi alle esigenze affermatesi in materia di tutela dell'ambiente, o alla privacy, etc.). Bisogna dare atto, tuttavia, che insiste una certa confusione su quanto possa essere ricompreso nel concetto di "nuovi diritti", poiché non ogni aspirazione o pretesa, sebbene scaturente da un bisogno dell'individuo, può qualificarsi come "diritto", cui spetta la possibilità di essere fatto valere nei confronti

---

([65]) Sul punto v. sinteticamente A. BARBERA-C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2010, pag 172, e, più approfonditamente, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989; per il collegamento con le trasformazioni della concezione dello Stato v. S. MANGIAMELI, *I nuovi diritti*, in *Diritto costituzionale, Dizionari sistematici de Il Sole 24 Ore*, Roma 2008, 434-5.

([66]) P.F. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino 1991, pag. 275.

([67]) Lo stesso P.F. GROSSI, *op. cit.*, pag. 277 precisa che ciò "non significa, sia detto per inciso, che siano del tutto sprovviste di effetti, poiché per intanto valgono anch'esse almeno a rendere illegittima una disciplina – non importa se anteriore o successiva – ispirata a principii diametralmente opposti od anche solamente in parte divergenti ed inoltre ad impedire che venga caducata la parziale ed anticipata attuazione che eventualmente risulti già possibile in base alla preesistente legislazione" ed inoltre (pag 279) "che esse esprimono pur sempre principii i quali offrono un orientamento per interpretare ed integrare eventuali disposizioni di legge vertenti su quelle materie, per colmare possibili lacune, nonché – infine – per ispirare l'azione di giudici e di amministratori nei settori in cui sia loro riservato di decidere discrezionalmente o secondo opportunità". Sul valore delle disposizioni programmatiche v. il fondamentale contributo di V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" dalla Costituzione*, in ID., *Stato, Popolo, governo*, Milano 1988, 55 ss.

([68]) Sul punto Corte Cost., sent. n. 185 del 1998.

ISSIRFA-CNR

dei pubblici poteri e dei consociati. Il terreno su cui spesso si attaglia una discussione i materia è certamente l'art. 2 Cost., il quale, nella sua formulazione alquanto generica ("la Repubblica riconosce e garantisce i *diritti inviolabili dell'uomo*…"), è stato considerato, da una parte della dottrina, come una "disposizione a fattispecie aperta", suscettibile di includere, cioè, i diritti che di volta in volta emergono nel contesto sociale, pur in assenza di una previsione esplicita in Costituzione. È questa la tesi fatta propria dalla Corte Costituzionale a partire dalla sentenza 561 del 1987 ([69]), la quale non ha mancato di utilizzare anche altre vie, come l'interpretazione estensiva dei dispositivi costituzionali (i c.d. "diritti impliciti"), oltre che i riferimenti nei trattati internazionali e nella giurisprudenza comunitaria ([70]).

Non è questa la sede per approfondire tutte le problematiche sollevate dai punti sopra descritti ([71]). Specie per quanto riguarda i diritti sociali, infatti, la discussione sull'emersione di "nuove fattispecie" può spesso risolversi nella trasformazione o estensione di diritti già esistenti e tutelati dall'ordinamento . Un atteggiamento prudente si giustifica sulla necessità di tener conto della scarsità di risorse finanziare per il loro soddisfacimento, fattore che condiziona l'effettività non solo dei diritti c.d. "nuovi", ma anche dei quelli già esistenti, dovendo le stesse risorse coprire un novero più ampio di richieste ([72]).

È indubbio che le trasformazioni intervenute nel contesto sociale abbiano portato all'emersione di nuovi *bisogni* sociali, intesi questi come *stato di carenza* cui si lega, inevitabilmente, una domanda di intervento in grado di soddisfare l'esigenza che ne è alla base. Essi si aggiungono, o modificano bisogni già noti, cui l'ordinamento ha riconosciuto rilevanza attraverso la previsione di un "diritto", che permette, difatti, di rispondere al bisogno attraverso la pretesa ad ottenere un determinato comportamento o una prestazione (i diritti sociali possono essere pertanto considerati diritti soggettivi esigibili).

Sebbene spesso vi sia la tendenza a far seguire "automaticamente" all'emersione di nuovi "bisogni" sociali una serie di "nuovi diritti", diversi ed ulteriori rispetto a quelli già riconosciuti e garantiti nelle costituzioni, tra i due fenomeni non vi è un rapporto di

---

([69]) Detta concezione ha permesso alla Corte di riconoscere una tutela costituzionale ad una pluralità di diritti, come il diritto alla vita (sent. n. 223 del 1990) e il diritto all'identità personale (sent. n. 13 del 1994).

([70]) Basti pensare alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, come alla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di diritti fondamentali e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, che a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è ora dotata di efficacia vincolante. In entrambi i casi, sebbene per il tramite di argomentazioni e giustificazioni normative differenti, si richiede una conformità (o per lo meno un "rispetto", per usare i termini costituzionali di cui all'art. 117 comma 1) da parte della legislazione statale e regionale.

([71]) Per essi si rinvia al contributo di S. MANGIAMELI, *I nuovi diritti*, cit., nel quale è possibile trovare anche una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale (pag. 437 ss.) e, più in generale, al lavoro di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova 1990;

([72]) sottolineano la possibilità di limitazioni "ulteriori" a diritti già riconosciuti sia P. CARETTI, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, Torino 2005, 139, che A. PACE, *op. cit*., 26-27

ISSIRFA-CNR

causa-conseguenza ([73]). Una discussione di questo genere, che postula necessariamente una data concezione del diritto alla base ([74]), non è ovviamente possibile in questa sede, pur non potendo essere totalmente sottaciuta.

A tal proposito utilizzeremo, a scanso di equivoci, il termine bisogni sociali. Tanti possono essere i nuovi bisogni emergenti in un dato momento storico e in una precisa collettività, ma ve n'è uno, particolarmente avvertito, che ci sembra ricomprenderne molti, presentandosi sotto diverse sfaccettature. Il riferimento è al bisogno di assistenza e supporto alle famiglie nella gestione dei carichi familiari, che risente delle trasformazioni avvenute nella struttura della famiglia e dei suoi compiti. È sufficiente pensare all'assistenza alle persone anziane, attività una volta svolta dai membri della famiglia e oggi sempre più affidata a persone esterne alla stessa, nella maggior parte dei casi straniere; o alla domanda di babysitter in aumento nei casi in cui entrambi i genitori svolgano un'attività lavorativa. Su tale bisogno si concentrerà la nostra attenzione, avendo come termine di riferimento il territorio Abruzzese.

3.1. I "bisogni" sociali emergenti nel quadro regionale

Dalla lettura degli strumenti predisposti sia dalle Istituzioni locali (Piano sociale regionale e Piano di zona) che dai privati (Centro servizi per il volontariato) per l'analisi dei bisogni sociali del territorio abruzzese emerge in *primis* un quadro caratterizzato dall'invecchiamento della popolazione anziana. Sul target "anziani" convergono una pluralità di servizi, predisposti da enti locali e associazioni di volontariato, e ad essi è rivolta particolare attenzione nei piani sociali e di zona.

L'aumento della popolazione anziana è uno di quei fattori che porta ad ipotizzare un carico sociale notevole gravante sulle famiglie.

Per far fronte a tale esigenza, in quasi tutti i documenti citati, viene delineata la via del potenziamento dell'assistenza domiciliare (soluzione prevista sia per quanto riguarda l'assistenza agli anziani che ai disabili), in linea con una nuova idea di benessere che concepisce un miglioramento del servizio quando esso è svolto nel contesto di vita del soggetto destinatario.

([73]) Vedi quanto sostiene L. ANTONINI, *Il nuovo principe e i nuovi diritti*, in *Persona e Stato, I Quaderni della sussidiarietà*, disponibili su www.sussidiarietà.net, pag 59-60: "Nella coppia, nella famiglia, nella malattia o nella morte si utilizza in maniera crescente la qualificazione di "diritto" per descrivere aspetti della vita rispetto ai quali è discutibile parlare di "diritti": sono più semplicemente possibilità, opzioni, facoltà. Ogni gruppo rivendica il "suo diritto", dimenticando che ogni nuovo diritto crea un nuovo e correlativo dovere per qualcun altro o comunque un'incisione di altri valori. Soprattutto, si tende alla normativizzazione del desiderio, quasi che il rivestimento legislativo del desiderio potesse misticamente assicurarne il compimento".

([74]) Una discussione di questo genere presenta non pochi inconvenienti, dato che dipende dalla concezione del diritto che si pone alla base. Se infatti si accolgono le tesi del diritto naturale l'alterità tra i due piani tende a scomparire, potendosi riconoscere un diritto a prescindere dall'ordinamento legale, in quanto fondato sulla natura stessa dell'uomo.

ISSIRFA-CNR

Tale impostazione emerge nella legge 328 del 2000 ([75]) e nel piano sociale nazionale 2001-2003 ([76]), fino agli strumenti di programmazione regionali, quali il piano sociale regionale ([77]) e i piani di zona.

Nell'ultimo piano sociale regionale, quello del 2007-2009, si legge che bisogna "investire prioritariamente nella rete dei servizi domiciliari ed in quella dei servizi intermedi, favorendo la de-istituzionalizzazione, la de-ospedalizzazione, e la permanenza in famiglia di anziani, disabili, minori. I cittadini abruzzesi vanno assistiti direttamente al domicilio, sia per ridurre il carico sociale delle famiglie, che per liberare risorse sanitarie da reinvestire nel sociale. La non autosufficienza va contrastata con la strategia della domiciliarità dei servizi pubblici, anche per ridurre il fenomeno del lavoro nero connesso al lavoro di cura, che dovrà essere regolato e reso trasparente. " ([78]). Nel piano vengono poi sottolineate le ripercussioni della carenza nei servizi domiciliari su altri fattori, come la disoccupazione femminile: "Le donne abruzzesi sono ancora oggi le maggiori responsabili del lavoro di cura per le persone con scarsa autonomia che vivono nella propria famiglia (anziani, bambini, disabili). Per questo, spesso, sono costrette a restare lontano dal lavoro, e dal diritto al lavoro. Favorire maggiori investimenti di spesa per garantire servizi domiciliari e diurni per le persone con scarsa autosufficienza, come altresì per aumentare i posti disponibili negli asili nido, significherebbe anche liberare l'offerta di lavoro femminile ed offrire più risorse lavoro ad un mercato abruzzese molto carente. Più donne al lavoro comporterebbe anche la riduzione del numero delle famiglie in situazione di povertà, in quanto la probabilità di povertà si riduce di 3 o 4 volte, quando anche la madre lavora" ([79]).

Tali considerazioni sono mantenute ferme anche nelle Linee guida del Piano Sociale Regionale 2011-2013, in cui emerge l'esigenza di potenziare i servizi di assistenza domiciliare nelle aree "Minori, Giovani,Famiglie", "Anziani", "Disabili" ([80]).

Anche nell'esame dei piani di zona, tra i quali si è scelto quello di Pescara che serve una zona ad alta densità di abitanti, è evidente la sottolineatura sulla carenza dei servizi domiciliari, sulle "lunghe liste di attesa per i servizi relativi alla domiciliarità (assistenza domiciliare anziani e disabili) e le richieste di aumento ore per i casi più gravi, rimaste insoddisfatte" (pag 14). In particolare, si legge che "Nell'area Anziani, l'assistenza domiciliare copre l' 1,26% degli anziani sopra i 65 anni. Se si restringe il

---

([75]) L. 328 del 2000, artt. 15, 16, 22, 24, 26.

([76]) Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, Parte II Obiettivi di priorità sociale, Obiettivo 1. Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari.

([77]) Piano sociale regionale 2007-2009, pag. 13; pag. 26;. A pag 21-22 del piano sociale è scritto che "Le mappe *(realizzate dall'osservatorio sociale regionale)* denotano una diversa distribuzione dei servizi per ambito territoriale e rilevano una scarsa presenza di servizi di livello domiciliare. Anche le mappe confermano la necessità di operare sia un riequilibrio territoriale dei livelli essenziali, sia uno spostamento verso la domiciliarità delle tipologie."

([78]) Pag. 27.

([79]) Pag. 16.

([80]) Pag. 23.

ISSIRFA-CNR

campo alla non autosufficienza, il servizio di assistenza domiciliare copre appena l' 1,18% degli anziani con pensione di invalidità e quindi da considerarsi non autosufficienti (il dato è sottostimato, poiché non esiste un sistema di rilevazione della non autosufficienza). Annualmente la media oraria per anziano delle ore erogate è di 260, pari a 4,8 ore a settimana. I dati sui tassi di copertura confermano l'effettiva sproporzione fra la domanda sociale reale, il fabbisogno potenziale di servizi, e gli attuali livelli di erogazione, che segnalano l'urgente necessità di accrescere la capacità universalistica dei servizi sociali di Pescara nel piano di zona 2007-2009." (pag 15).

Per tali ragioni, nelle priorità ed obiettivi dello stesso piano di zona (Sezione II – pag 42 ss.) viene sottolineata più volte la necessità di un potenziamento dei servizi di assistenza domiciliare, specie per quanto riguarda gli anziani e i disabili (è utile specificare che nei LIVEAS i servizi di assistenza domiciliare sono articolati su tre livelli: anziani, disabili, minori (assistenza educativa)).

In questo senso, tuttavia, il piano si propone non solo di incrementare i servizi predisposti dal settore pubblico attraverso un aumento di risorse a tal uopo destinate (pag. 42), ma riconosce (in particolare nel target "Anziani") che occorre "favorire uno sviluppo di qualità del mercato privato dell'assistenza domiciliare, in particolare di quello gestito attraverso le assistenti familiari ("badanti"), a partire dalle sperimentazioni già in atto, in grado di garantire le famiglie utenti e di offrire standard di qualità più omogenei sulla base di specifici percorsi formativi - *indicatori di risultato:* istituzione dell'Albo delle assistenti familiari; numero assistenti familiari partecipanti alle attività di formazione e qualificazione;" (pag. 48).

Tuttavia, sebbene sottolineata in riferimento alla sola assistenza domiciliare agli anziani per via della imponente insufficienza delle risorse, la necessità di un potenziamento della assistenza domiciliare privata non per questo è meno sentita nel settore della disabilità (come dimostra l'analisi dei punti critici effettuata dal piano di zona a pag 142). Nell'area minori, invece, viene predisposto un servizio di *Liveas* che prevede servizi educativi per famiglie con difficoltà o in particolari situazioni di degrado. Per la tipologia di bisogno sociale considerato, infatti, è difficile che sia la famiglia a richiedere il servizio, per questo esso è generalmente predisposto in via unilaterale dal pubblico e la realizzazione in forma privata interviene semmai nella gestione indiretta del servizio. Il piano di zona definisce infine le modalità di erogazione dei servizi di assistenza domiciliare e le prestazioni in esse ricomprese.

Alla luce delle considerazioni fatte, in quanto più specificamente attinente alla ricerca, verrà effettuata una analisi del ruolo del terzo settore nel soddisfacimento dei bisogni sociali emergenti nel territorio abruzzese, con particolare attenzione alla erogazione dei servizi di assistenza domiciliare.

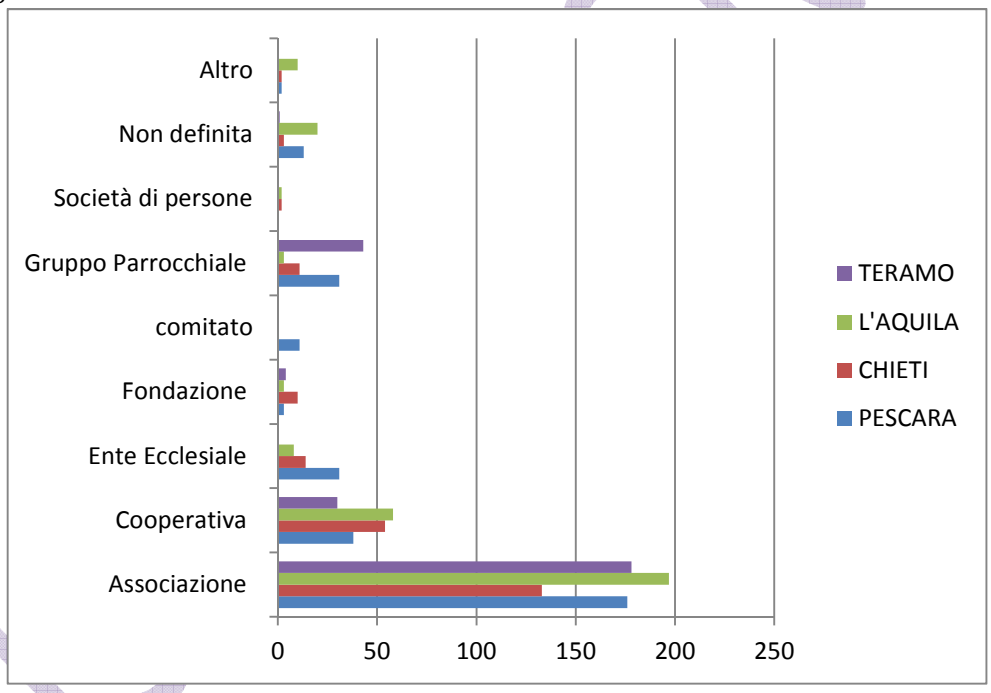
ISSIRFA-CNR

3.2. Il ruolo del no profit nel sistema dei servizi alla persona

Dopo aver esaminato il Piano sociale regionale e il Piano di zona di Pescara, completa l'analisi della situazione abruzzese l'esame del ruolo dei soggetti del *no profit* nell'erogazione dei servizi che si pongono come risposta ai bisogni sociali sottolineati in tali documenti.

A tal fine, in assenza di altre rilevazioni, è utile già da ora precisare che per la mappa dei servizi offerti è possibile consultare i dati inseriti sul sito dell'osservatorio regionale distinti per cinque aree tematiche e per provincia di operatività.

Il grafico seguente indica le Organizzazioni di volontariato censite per Provincia e per forma giuridica – nell'anno 2004.



Come si nota dal grafico, in tutte le province del territorio abruzzese la forma preponderante assunta dal terzo settore è quella dell'associazione, in primo luogo, e della cooperativa, in secondo luogo.

Passando invece ad analizzare i settori di intervento in cui operano gli enti no profit in tutto il territorio abruzzese, otteniamo i seguenti dati:

Terzo settore - Associazioni per settore di intervento Anno 2004 (v. doc.PDF 6)

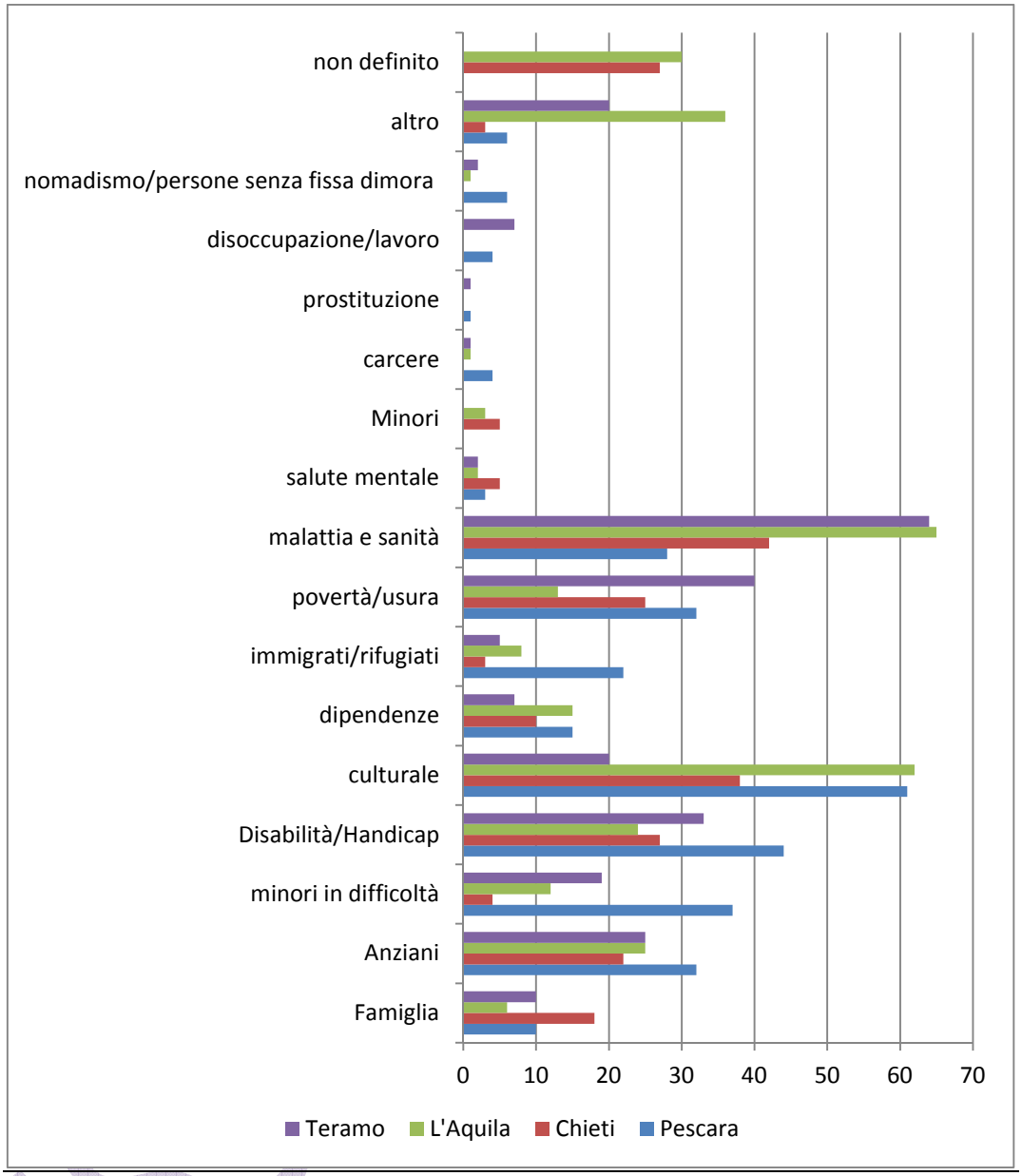
Settore (prevalente) di intervento	N. associazioni	Percentuale
Non definito	57	5,2

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

Famiglia	44	4,0
Anziani	104	9,5
Minori	6	0,5
Minori in difficoltà/Disagio giovanile	72	6,6
Minori/Giovani	2	0,2
Handicap	3	0,3
Disabili	4	0,4
Disabili psichici	1	0,1
Disabilità/Handicap	120	11,0
Salute mentale	12	1,1
Dipendenze	47	4,3
Immigrati	1	0,1
Immigrati in difficoltà	5	0,5
Immigrati in difficoltà/Rifugiati	32	2,9
Povertà	57	5,2
Povertà/Usura	53	4,9
Carcere	6	0,5
Prostituzione	2	0,2
Nomadismo	4	0,4
Malattia e Sanità	199	18,2
Casa, persone senza dimora	5	0,5
Disoccupazione/Lavoro	11	1,0
Consultorio Familiare	1	0,1
Culturale/Advocacy	181	16,6
Altro	62	5,7
Regione	**1.091**	**100,0**

Gli stessi dati, suddivisi per le quattro province di riferimento, e rielaborati in un diverso grafico, rendono più evidente le aree di intervento maggiormente coperte.

ISSIRFA-CNR



Sebbene non aggiornati all'attuale situazione, poiché basati su una rilevazione risalente al 2004 (l'unica al momento disponibile), i dati indicano forti elementi sintomatici:

- che la forma giuridica prevalente è l'associazione, e subito dopo essa la cooperativa;

- che tra i settori di intervento in cui esse operano prevalentemente figurano: malattia e sanità, disabilità/handicap, minori in difficoltà, anziani, famiglia, tutti settori in cui il bisogno sociale si presenta come bisogno di assistenza.

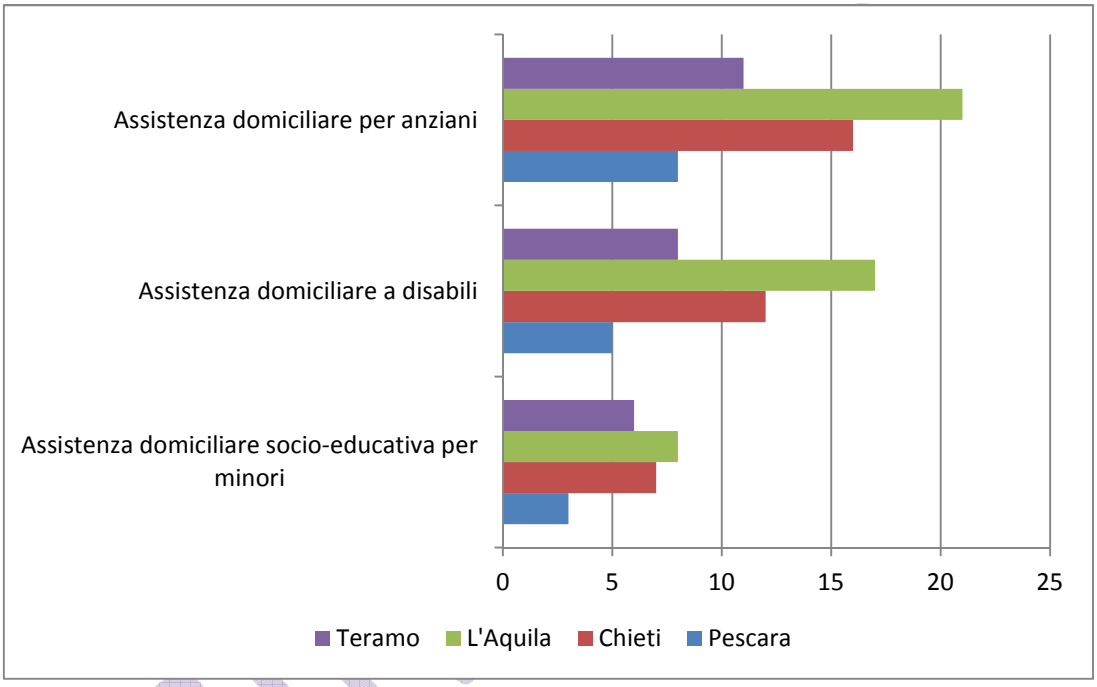
A tale *bisogno di assistenza*, rilevato già nell'analisi sui bisogni sociali emergenti nel territorio abruzzese (par. 3.1), può rispondersi sia con strutture di tipo residenziale che con un servizio di assistenza domiciliare.

Se analizziamo il dato sulle organizzazioni del terzo settore che offrono servizi di assistenza domiciliare nel territorio abruzzese avremo:

1- Nel settore "Assistenza domiciliare socio-educativa per minori" : CHIETI: 7; L'AQUILA: 8 PESCARA: 3; TERAMO:6

2- Nel settore "Assistenza domiciliare a disabili" : CHIETI: 12; L'AQUILA: 17; PESCARA: 5; TERAMO:8

3- Nel settore "assistenza domiciliare per anziani": CHIETI: 16; L'AQUILA: 21; PESCARA: 8; TERAMO:11



** I dati esposti si riferiscono al monitoraggio del sistema di offerta dei servizi e degli interventi sociali erogati sull'intero territorio regionale nell'anno 2008 e raccolti dall'Osservatorio sociale regionale nella sezione Mappa dei servizi del portale. A differenza dei precedenti grafici, le informazioni sono aggiornate a fine 2008.*

Dall'esame analitico emerge anche che i soggetti operanti nel settore dell'assistenza domiciliare rivestono nella maggior parte dei casi la forma giuridica di cooperativa, e in misura minore quella di azienda speciale, ATI, consorzio di cooperative. Nella quasi totalità dei casi essi operano sempre come *gestori* del servizio (di cui è titolare l'ente locale) e solo in alcuni casi come titolari.

A tal punto, individuato tra le *best practices* del Regno Unito un modello di riferimento innovativo e idoneo a rispondere al bisogno di assistenza (per tutte le considerazioni sopra effettuate), potranno essere evidenziati gli elementi che permettono di replicare lo stesso, tenendo presente le caratteristiche delle forme giuridiche prevalentemente utilizzate nel territorio abruzzese: l'associazione e la cooperativa.

4. PROPOSTA DI UN NUOVO MODELLO DI SERVIZIO PER I FABBISOGNI ASSISTENZIALI DELLE FAMIGLIE ABRUZZESI

4.1. Obiettivi del servizio (obiettivi generali e obiettivi specifici)

Per la natura del fabbisogno considerato (assistenza nello svolgimento dei carichi familiari), può essere ritenuto idoneo un modello basato sull'incrocio tra domanda e offerta di servizi, il quale, oltre a rispondere alla richiesta di assistenza da parte delle famiglie riuscirebbe anche ad incrementare le prospettive lavorative di alcune figure professionali. Un modello di tal sorta appare idoneo a far emergere il lavoro sommerso, che si è autonomamente sviluppato in alcuni settori (si pensi al badantato, o al babysitting) ([81]), e permette di sfruttare le potenzialità insite nella società secondo i criteri propri della sussidiarietà.

Ipotesi di questo genere sono state sperimentate in Italia, anche se nella maggior parte dei casi risultano gestite dall'ente pubblico (seppur indirettamente tramite l'affidamento a cooperative o associazioni) nell'ambito dei servizi forniti alla cittadinanza ([82]), o da privati che operano attraverso l'assunzione diretta degli operatori. Tra le *best practices* individuate in Inghilterra nel settore dei servizi sociali, invece, una soluzione di questo tipo è stata realizzata da una organizzazione del terzo settore, una CIC appunto, con risultati soddisfacenti che ne hanno permesso la replicabilità in varie zone (v. il *Caso 3* nel par. 2.3.1, lett. C)).

Considerato il panorama giuridico italiano, una impresa sociale intenta a realizzare un servizio di questo tipo potrebbe svolgere sia una vera e propria *attività di intermediazione* che limitarsi ad un ruolo di *consulenza* per la richiesta di servizi / professionisti specializzati per l'incrocio della domanda e offerta di servizi (*Attività di ricerca e selezione del personale*). Diversi sono i requisiti richiesti: più rigidi e articolati

---

([81]) L'emersione del lavoro nero in tali settori mira a soddisfare due esigenze: la qualità del servizio e delle prestazioni di assistenza e la tutela dei diritti dei "lavoratori" ; esigenze che per l'imponenza del fenomeno sono divenute ormai improcrastinabili. Diverse sono state le iniziative prese a livello legislativo per l'emersione del lavoro irregolare definito comunemente come "badantato": ad esempio il Governo ha inserito all'interno del cosiddetto 'pacchetto anticrisi' (legge 3 agosto 2009, n.102, articolo 1-ter) un emendamento che stabilisce la procedura di emersione dei rapporti di lavoro irregolari (per tutte le informazioni è possibile consultare il sito del ministero dell'Interno). Non sono mancati progetti volti al medesimo fine, anche nel territorio regionale, ma che per lo più si sono limitati ad incentivi di carattere economico: un esempio ne è il progetto "Donne ora visibili", finalizzato appunto ad incentivare l'emersione del lavoro sommerso nel settore dell'assistenza domiciliare, attraverso gli incentivi alla regolarizzazione. La sperimentazione consisteva, difatti, nell'erogazione di una contribuzione oraria, condizionata alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, correlata al pagamento dei contributi INPS sia per la quota a carico della lavoratrice che per quella a carico del titolare del servizio per il periodo massimo di una annualità. Era inoltre prevista l'attivazione di percorsi di formazione specifica per la qualificazione personale degli assistenti familiari.

([82]) V. ad esempio i siti http://www.cercaassistentifamiliari.org/ ; www.aginfamiglia.it/serviziLavoratori.html .

nel primo caso, più accessibili nel secondo, essendo quest'ultima considerata un'attività di natura *consulenziale*.

Di seguito verranno analizzate le condizioni necessarie per l'avviamento di un servizio di questo tipo, avendo cura di distinguerle, laddove non comuni, in base alle due tipologie di attività individuate (*Attività di intermediazione* o *attività di ricerca e selezione del personale*).

Per i suoi contenuti prevalentemente pratici, questa parte del lavoro rappresenta uno strumento destinato alle imprese sociali del territorio abruzzese, utile per la replicabilità del servizio.

4.2. Organizzazione del servizio.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO (di carattere nazionale, non essendoci ancora una normativa regionale)

Legge 14 febbraio 2003, n. 30; Decreto legislativo 10/9/2003, n. 276 (Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2003 - Supplemento Ordinario n. 159); Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5/5/2004 (G.U. n. 153 del 2/7/2004) ; Decreto ministero del lavoro e delle politiche sociali 23/12/2003 (G.U. n. 52 del 3/3/2004); Circolare ministeriale 24/6/ 2004, n. 25; Circolare ministeriale 2/7/ 2004, n. 27; Circolare ministeriale 21/7/ 2004, n. 30; Circolare ministeriale 14/7/ 2006, n. 20; Circolare ministeriale 5/7/ 2007, n. 20; Circolare ministeriale 09/04/2009, n.12

A) Procedure amministrative e formalità da espletare:

ENTE DI RIFERIMENTO: ***Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale***

INDIRIZZI E INFORMAZIONI: Per tutte le informazioni consultare il sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali al seguente indirizzo http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaLavoro/occupazione/domandaOfferta/Agenzie+per+il+lavoro.htm

FORMA GIURIDICA RICHIESTA / OPERATORE ABILITATO: ***Agenzia per il lavoro***

Tra le diverse opzioni previste nel d.lgs, l'Agenzia può essere costituita per svolgere le seguenti attività (lo svolgimento della prima comprende la seconda ma non viceversa) ([83]):

Attività di intermediazione	**Attività di ricerca e selezione del personale**
Con essa si intende l'***attività di mediazione*** tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva: - della raccolta dei curricula dei potenziali lavoratori; - della preselezione e costituzione di relativa	Con essa si intende l'***attività di consulenza*** finalizzata alla risoluzione di una specifica esigenza del richiedente il servizio, attraverso l'individuazione di candidature idonee a ricoprire una o più posizioni lavorative a domicilio (su specifico incarico del richiedente), e comprensiva di: - analisi della situazione personale e familiare

([83]) D.lgs 276 del 2003, Art. 2.

banca dati; - della promozione e gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; - della effettuazione, su richiesta, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; - dell'orientamento professionale; - della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo.	del richiedente; - individuazione e definizione delle esigenze dello stesso; - definizione del profilo di competenze e di capacità della candidatura ideale; - pianificazione e realizzazione del programma di ricerca delle candidature attraverso una pluralità di canali di reclutamento; - valutazione delle candidature individuate attraverso appropriati strumenti selettivi; - formazione della rosa di candidature maggiormente idonee; - progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; - assistenza nella fase di inserimento dei candidati; - verifica e valutazione dell'inserimento e del potenziale dei candidati;

AUTORIZZAZIONI E LICENZE: ***Autorizzazione all'esercizio dell'attività e iscrizione ad apposito albo informatico***

Requisiti COMUNI (giuridici e finanziari) richiesti dal d.lgs. 276 del 2003 (art.5) ai fini dell'autorizzazione:
sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato o di altro Stato membro della Unione europea;
disponibilità di locali idonei allo specifico uso e possesso di adeguate competenze professionali, dimostrabili per titoli o per specifiche esperienze nel settore delle risorse umane o nelle relazioni industriali, secondo quanto precisato nel ***Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5/5/2004*** (G.U. n. 153 del 2/7/2004) che si riflettono in caratteri di tipo strutturale (V. oltre)
assenza di condanne penali in capo agli amministratori, ai direttori generali, ai dirigenti muniti di rappresentanza e ai soci accomandatari
nel caso di soggetti polifunzionali, non caratterizzati da un oggetto sociale esclusivo, presenza di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici
l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro, attraverso il raccordo con uno o più nodi regionali
il rispetto delle disposizioni a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da essi stessi indicato.

REQUISITI SPECIFICI RICHIESTI AI FINI DELL'ISCRIZIONE ALL'ALBO A SECONDA DELLE ATTIVITA' SVOLTE ([84]):

ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE: **Forma giuridica**: costituzione nella forma di	ATTIVITÀ DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE:

([84]) D.lgs. 276 del 2003, Art. 5, commi 4-5.

ISSIRFA-CNR

società di capitali ovvero cooperativa o consorzio di cooperative, italiana o di altro Stato membro della Unione europea L'agenzia verrà iscritta nella sezione III) - *Agenzie di intermediazione*;	**Forma giuridica**: oltre alle società di capitali e alle cooperative o consorzi di cooperative è ammessa anche la forma della società di persone. L'agenzia verrà iscritta nella sezione IV) - *Agenzie di ricerca e selezione del personale*, che consta di una apposita **sub-sezione** articolata per regione, in cui sono iscritte le agenzie abilitate allo svolgimento delle attività su base esclusivamente regionale.
Capitale: acquisizione di un capitale versato non inferiore a **50.000 euro**	**Capitale**: acquisizione di un capitale versato non inferiore a **25.000 euro**
Rilevanza nazionale: garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a **quattro Regioni**	**Rilevanza nazionale: Non è richiesta una presenza sul territorio di più Regioni**
Indicazione dell'oggetto sociale: è prescritta l'indicazione nello statuto della attività di intermediazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), come **oggetto sociale prevalente**, **anche se non esclusivo** (*), prevedendo quindi che detta attività sia l'attività predominante per l'agenzia ([85]).	**Indicazione dell'oggetto sociale:** Per le agenzie di ricerca e selezione del personale e di ricollocazione professionale si richiede che l'attività autorizzata sia semplicemente indicata all'interno dello statuto come oggetto sociale della agenzia, **anche se non esclusivo** (*), **senza necessità di prevalenza**.

(*) Oggetto sociale delle Agenzie per il lavoro: Le attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale, non costituiscono oggetto sociale esclusivo della agenzia autorizzata alla specifica attività, a differenza di quanto accadeva nella normativa previgente, e questo consente alle agenzie di affiancare alle attività autorizzate altre tipologie di attività, anche non soggette ad autorizzazione (es. esecuzioni di lavori in appalto di servizi parallelamente alla somministrazione di lavoro) ([86]).

FORMALITA' DA ESPLETARE:

- ISCRIZIONE ALL'ALBO INFORMATICO DELLE AGENZIE PER IL LAVORO* : *presentazione della richiesta mediante lettera raccomandata, corredata da un supporto informatico nel quale è riprodotta tutta la documentazione. La richiesta deve essere sottoscritta dal rappresentante legale e formulata su appositi modelli.

([85]) Il DM 23 dicembre 2003, all'articolo 6, comma 3, stabilisce le modalità di verifica della prevalenza dell'oggetto sociale, definendo un criterio strettamente quantitativo. Trattandosi della verifica della prevalenza dell'oggetto sociale in riferimento alle attività svolte dalle agenzie, la procedura potrà essere effettuata soltanto a consuntivo. Il decreto ha stabilito che tale verifica debba avvenire decorso il primo biennio, cioè al momento della verifica della sussistenza dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato e, successivamente, di biennio in biennio. Per quanto concerne il calcolo della prevalenza dell'oggetto sociale, è stabilito che l'attività autorizzata deve riguardare il 50,1 per cento della attività della agenzia, calcolata in base alla contabilità analitica di ciascuna unità operativa, anche se la verifica dell'oggetto sociale deve essere effettuata con riferimento alla agenzia nel suo complesso. Vedi punto 2.3 della CIRCOLARE N. 25/2004 del Min. del lavoro e pol. soc.(pubblicata sulla G.U. del 30 giugno 2004 n. 151) * modificata dalla Circ. n. 27 del 2 luglio 2004.

([86]) Circolare ministeriale 24/6/ 2004, n. 25.

ISSIRFA-CNR

- RICHIESTA DI AUTORIZZAZIONE PROVVISORIA ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITà (da presentare contestualmente alla richiesta di iscrizione all'Albo): i soggetti interessati devono predisporre un documento analitico sottoscritto dal rappresentante legale dell'Agenzia attestante che l'Agenzia è dotata di una organizzazione tecnico-professionale idonea allo svolgimento della attività per la quale ha richiesto l'autorizzazione nonché la conformità alla normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro. In tale documento dovrà essere descritto il modello organizzativo della agenzia, con la specificazione delle unità organizzative presenti sul territorio, dell'organico, cioè del personale della agenzia; della disponibilità dei locali e delle attrezzature richieste dall'articolo 2, comma 1, del DM 5 maggio 2004, l'articolazione delle attività oggetto di autorizzazione (ricerca e selezione dei candidati, gestione delle banche dati, stipulazione dei contratti, ecc.), che devono essere gestite e organizzate esclusivamente attraverso le proprie strutture e il proprio personale dipendente secondo quanto sopra specificato (87).

MODELLI PER AUTORIZZAZIONI AGENZIE DI INTERMEDIAZIONE:	*MODELLI PER AUTORIZZAZIONI AGENZIA RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE:*
1. *Modello autorizzazione provvisoria agenzie di intermediazione;* 2. *Modello iscrizione all'albo Sezione III;* 3. *Modello autorizzazione a tempo indeterminato agenzie di intermediazione;*	1. *Modello autorizzazione provvisoria agenzie di ricerca e selezione;* 2. *Modello iscrizione all'albo Sezione IV;* 3. *Modello autorizzazione a tempo indeterminato agenzie di ricerca e selezione;* 4. *Modello autorizzazione all'esercizio dell'attività di ricerca e selezione del personale e/o ricollocazione professionale ex art. 4,comma 1 lettera d del d.l.g. n. 276/03*

DISCIPLINA dell'autorizzazione, iscrizione all'Albo e divieti: Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rilascia, entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione, provvedendo contestualmente alla iscrizione delle agenzie nel predetto albo. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta giorni successivi alla richiesta, rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento della attività svolta. Decorsi inutilmente i termini previsti, la domanda di autorizzazione provvisoria o a tempo indeterminato si intende accettata (88). L'*iscrizione alla sezione dell'albo per l'agenzia di intermediazione comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni agenzie di ricerca e selezione del personale e alle agenzie di supporto alla ricollocazione professionale dello stesso albo*.

Tutte le attività oggetto di autorizzazione devono essere svolte direttamente dai soggetti autorizzati, attraverso le proprie strutture e il proprio personale dipendente, in particolare viene stabilita l'impossibilità del trasferimento o della concessione della autorizzazione a soggetti terzi così come è vietata l'esternalizzazione, cioè l'attribuzione a terzi, dello svolgimento di attività oggetto di autorizzazione.

(87) Circolare ministeriale del 21/7/ 2004, n. 30, art. 2.

(88) Per il rilascio dell'autorizzazione a tempo indeterminato, a termine dei due anni, v. l'articolo 6 del decreto ministero del lavoro e delle politiche sociali 23/12/2003 (G.U. n. 52 del 3/3/2004).

ISSIRFA-CNR

Occorre menzionare che ci sono dei regimi speciali di autorizzazione (per Università, pubbliche e private; fondazioni universitarie, con oggetto l'alta formazione; Comuni (singoli o associati nelle forme di Unione di Comuni o Comunità Montane, Camere di Commercio, scuole di secondo grado; Associazioni sindacali a livello nazionale, alcune associazioni di diritto privato riconosciute , enti bilaterali; Ordine nazionale dei consulenti del lavoro, v. art. 6 D.lgs. 276 del 2003), che ai nostri fini non rilevano, essendo il progetto destinato ad organismi del terzo settore anche privi di tali caratteristiche.

b) Logistica e risorse umane

Secondo il *Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5/5/2004* (G.U. n. 153 del 2/7/2004) le agenzie per il lavoro che esercitano attività di intermediazione e/o ricerca e selezione del personale devono avere **personale qualificato**, precisi **requisiti strutturali** (riguardanti sia l'organizzazione interna che la disponibilità di locali) e garantire uno standard minimo di **trasparenza e pubblicità**:

TIPOLOGIA DI RISORSE UMANE

- In merito alla **qualifica del personale,** sia per l'attività di intermediazione che per l'attività di ricerca e selezione del personale ([89])**:**

ATTIVITA' DI INTERMEDIAZIONE:	ATTIVITA' DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE:
Il personale deve essere dotato di adeguate competenze professionali che possono derivare, alternativamente, da un'**esperienza professionale di durata non inferiore a due anni** acquisita in qualità di dirigente, quadro, funzionario ([90]) o professionista nel campo della gestione o della ricerca e selezione del personale o della fornitura di lavoro temporaneo o della ricollocazione professionale o dei servizi per l'impiego o della formazione professionale o di orientamento o della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro o nel campo	Per personale qualificato devono intendersi: oltre ai dipendenti e agli amministratori e/o consiglieri della società, **anche i lavoratori autonomi**, sia professionisti (ovvero iscritti ad appositi albi) sia collaboratori (ossia professionisti non iscritti in albi), dotati di **adeguate competenze professionali** ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto 5 maggio 2004, organicamente inseriti nella stessa nel rispetto di quanto stabilito all'articolo 3, comma 2, dello stesso decreto. Si specifica quindi che, in sede di

([89]) Art. 1 del Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5/5/2004 (G.U. n. 153 del 2/7/2004).

([90]) L'espressione "funzionario", che compare all'articolo 1, comma 2, del DM 5 maggio 2004, non può essere che intesa come sinonimo di "impiegato", che abbia svolto una esperienza di almeno due anni nelle posizioni indicate dal citato DM, avendo acquisito una significativa esperienza nell'attività oggetto della autorizzazione. Questo in considerazione del fatto che, là dove la circolare 24 giugno 2004 parla di funzioni direttive o di responsabilità, non si fa riferimento a nessun livello di inquadramento contrattuale, ma, più semplicemente, alla funzione aziendale ricoperta.

ISSIRFA-CNR

delle relazioni sindacali. Ai fini dell'acquisizione dell'esperienza professionale di minimo due anni di cui al comma 2, si tiene altresì conto dei percorsi formativi certificati dalle Regioni e Province Autonome e promossi anche dalle associazioni maggiormente rappresentative in materia di ricerca e selezione del personale, ricollocazione professionale e somministrazione, di durata non inferiore a 1 anno. L'**iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro da almeno 2 anni** costituisce titolo idoneo alternativo all'esperienza professionale.	richiesta di iscrizione all'Albo e di autorizzazione, tali Agenzie possono includere tutte le sopra riportate categorie di personale nel novero del proprio organico, ai fini della realizzazione del "documento analitico attestante il possesso di una adeguata organizzazione tecnico professionale" da allegarsi alla richiesta di iscrizione all'Albo ([91]).

Pur essendo identica la qualifica richiesta muta a seconda dell'attività svolta la **struttura organizzativa**, per la quale sono richiesti dei requisiti minimi:

Le AGENZIE DI INTERMEDIAZIONE devono essere presenti in almeno 4 regioni, con almeno una unità organizzativa, cioè una filiale oppure con la sede principale, che quindi assolve al requisito della presenza in una regione. Ciascuna unità organizzativa regionale dovrà essere dotata di **due dipendenti qualificati** mentre dovranno essere presenti **quattro unità (qualificati)** nella sede principale.	Per le AGENZIE DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE e di ricollocazione professionale oltre alle **due unità** di personale qualificato nella sede principale, è richiesta **una unità** di personale qualificato per «ogni» unità organizzativa dislocata sul territorio, stante comunque che per queste agenzie per il lavoro non esiste nessun obbligo di diffusione sul territorio. In questo ultimo caso (ricerca e selezione del personale), è ammissibile che i requisiti di professionalità per la sede principale siano posseduti dall'amministratore delegato della società e/o dai consiglieri della società, nel caso ricoprano incarichi operativi, cioè siano direttamente attivi all'interno della società ([92]).

Tipologia contrattuale: Il personale delle agenzie per il lavoro deve essere costituito da **lavoratori dipendenti** ovvero da **lavoratori soci della cooperativa** di produzione e lavoro, nel caso in cui l'agenzia abbia questa forma societaria. Fermo restando i requisiti minimi delle diverse strutture, nelle restanti unità organizzative (filiali) è invece sufficiente, come indicato dalla circolare 24 giugno 2004, che siano presenti figure professionali "qualificate" nel senso di personale che abbia un profilo professionale adeguato all'esercizio della specifica attività

([91]) Circolare ministeriale 21/7/ 2004, n. 30, art. 1.

([92]) Circ. Min. n. 25/04.

ISSIRFA-CNR

oggetto della autorizzazione ([93]). In questi casi l'assunzione non deve necessariamente avvenire mediante contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma con altro contratto di lavoro dipendente comprese le nuove tipologie del contratto di inserimento e del contratto di apprendistato di alta formazione di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

STRUTTURAZIONE LOCALI

Le agenzie per il lavoro devono essere in possesso di locali ed attrezzature d'ufficio, attrezzature informatiche e collegamenti telematici idonei allo svolgimento dell'attività di intermediazione e/o ricerca e selezione del personale. I locali nei quali le agenzie per il lavoro svolgono la propria attività debbono essere distinti da quelli di altri soggetti e le strutture relative ai medesimi locali debbono essere adeguate allo svolgimento dell'attività nonché conformi alla normativa in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro ([94]).

ATTIVITA' DI INTERMEDIAZIONE	ATTIVITA' DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE
I locali adibiti a sportello per lo svolgimento delle attività autorizzate ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo devono essere aperti al pubblico in orario d'ufficio e accessibili ai disabili ai sensi della normativa vigente. (A tal proposito, il termine «sportello» indica quelle unità organizzative che nello svolgimento dell'attività autorizzata accolgono direttamente e offrono un servizio ai clienti.)	**Con riferimento esclusivo all'esercizio delle attività di ricerca e selezione di personale**, coerentemente con la natura consulenziale della attività in oggetto, i locali in cui esse svolgono l'attività di ricerca e selezione del personale non sono da considerarsi "sportello", a meno di una esplicita dichiarazione in tale direzione in sede di richiesta di autorizzazione da parte dell'Agenzia medesima. Conformemente non si applicano a detti locali quanto previsto relativamente alla apertura al pubblico e alla conseguente accessibilità alle persone con disabilità. Essi dovranno viceversa essere conformi alle norme in vigore in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro ([95]).

([93]) Si tratta ad esempio di soggetti che abbiano maturato esperienza nel settore della gestione o della ricerca e selezione del personale, della fornitura di lavoro temporaneo, della ricollocazione professionale, dei servizi per l'impiego, della formazione professionale o di orientamento, della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, nel campo delle relazioni sindacali; ovvero che abbiamo conseguito un titolo di studio (laurea) in una materia inerente a uno dei diversi aspetti della attività del settore (giurisprudenza, economia, psicologia, scienze politiche e affini) o che abbiano frequentato corsi di formazioni (master ecc.) relativi a materie inerenti al mercato del lavoro.

([94]) Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5/5/2004 (G.U. n. 153 del 2/7/2004), Art. 2.

([95]) Circolare ministeriale 21/7/ 2004, n. 30, art. 3.

ISSIRFA-CNR

Per quanto riguarda la **pubblicità** e la **trasparenza** ([96]):

All'esterno ed all'interno dei locali delle unità organizzative devono essere indicati in modo visibile gli estremi dell'autorizzazione e dell'iscrizione nell'albo, e deve essere affisso l'orario di apertura al pubblico che viene garantito. Deve altresì essere indicato l'organigramma delle funzioni aziendali con le specifiche competenze professionali. In particolare, deve poter essere individuabile all'interno della filiale il responsabile della filiale stessa. Le Agenzie per il lavoro comunicano al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed alle Regioni e Province Autonome l'organigramma aziendale delle unità organizzative articolato per funzioni aziendali con allegati i *curricula*, e le variazioni successivamente intervenute. A tale elenco devono poter accedere per consultazione quanti intendono avvalersi dei servizi delle Agenzie.

Occorre menzionare il rispetto dei requisiti di cui all'art. 8-9-10 del d.lgs 276/2003 per la diffusione dei dati legati all'attività di intermediazione e/o ricerca e selezione del personale. In particolare, sono vietate le comunicazioni anonime effettuate con qualsiasi mezzo di informazione relative alla ricerca e selezione del personale e all'attività di intermediazione (art. 9).

c) *Modalità di erogazione del servizio*

SETTORI DI INTERVENTO

Diversi sono i settori in cui una agenzia di intermediazione o selezione del personale che offre servizi a domicilio potrebbe operare. Come ipotesi di partenza, potrebbero essere presi a riferimento i **SETTORI DI INTERVENTO ISTAT – ATECO ([97])** . In tal caso avremo:

Attività classificate all'interno del settore Assistenza sanitaria

86.90.21 Fisioterapia (attività paramedica indipendente)	**v. il profilo professionale**
86.90.29 Altre attività paramediche indipendenti nca	servizi di assistenza sanitaria non erogati da ospedali o da medici o dentisti: attività di infermieri, o altro personale paramedico nel campo dell'optometria,

([96]) Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5/5/2004 (G.U. n. 153 del 2/7/2004), Art. 3.

([97]) Per tale classificazione v. il seguente indirizzo internet http://www.istat.it/strumenti/definizioni/ateco/ateco.html?versione=2007.3 . Come è possibile leggere sul sito, la classificazione delle attività economiche compiuta dall'Istat, "costituisce la versione nazionale della nomenclatura europea, Nace Rev.2, pubblicata sull'Official Journal il 20 dicembre 2006 (Regolamento (CE) n.1893/2006 del PE e del Consiglio del 20/12/2006). L'*Ateco 2007* è stata definita ed approvata da un Comitato di gestione appositamente costituito. Esso prevede la partecipazione, oltre all'Istat che lo coordina, di numerose figure istituzionali: i Ministeri interessati, gli Enti che gestiscono le principali fonti amministrative sulle imprese (mondo fiscale e camerale, enti previdenziali, ecc.) e le principali associazioni imprenditoriali. Grazie alla stretta collaborazione avuta con l'Agenzia delle Entrate e le Camere di Commercio si è pervenuti ad un'unica classificazione. Per la prima volta il mondo della statistica ufficiale, il mondo fiscale e quello camerale adottano la stessa classificazione delle attività economiche. Tale risultato costituisce un significativo passo in avanti nel processo di integrazione e semplificazione delle informazioni acquisite e gestite dalla Pubblica Amministrazione".

ISSIRFA-CNR

	idroterapia, massaggi curativi, terapia occupazionale, logopedia, chiropodia, chiroterapia, ippoterapia, eccetera…
86.90.30Attività svolta da psicologi	- servizi di salute mentale forniti da psicanalisti, psicologi e psicoterapisti

Attività rientrante all'interno del settore assistenza sociale non residenziale:

88.10.00 Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili	servizi sociali di consulenza, assistenza sociale e simili svolti a favore di anziani e disabili, presso il loro domicilio o altrove, ed erogati da enti pubblici o da organizzazioni private, operanti a livello nazionale o a livello locale, nonché da specialisti che forniscono servizi di consulenza: visita ad anziani e adulti disabili, supporto alle attività quotidiane per anziani e adulti disabili
88.91.00 assistenza diurna per minori disabili	- attività di assistenza diurna per minori disabili - servizi di baby-sitting

Indipendentemente dai settori, tuttavia, come servizio di base dovrebbe essere offerta almeno una assistenza domiciliare di tipo generico, in grado di fornire uno standard di assistenza adattabile ad una pluralità di situazioni. A tal proposito, essendo la formazione professionale compresa tra le materie di competenza regionale residuale, in merito alla qualifica **professionale** richiesta per il servizio di assistenza domiciliare, la normativa regionale (D.G.R. 04-05-2009, nr. 207 della Regione Abruzzo, **v. allegato**) ha formalizzato la figura di:

Assistente familiare

Secondo la classificazione ISTAT di riferimento ([98]), tale figura professionale comprenderebbe:

accompagnatore di invalido
aiuto infermiere a domicilio
aiuto infermiere per cure a domicilio
assistente domiciliare
operatore sociale per assistenza (di vario genere) a domicilio

([98]) V. la Nomenclatura e classificazione delle unità professionali (NUP06) al sito http://www.istat.it/strumenti/definizioni/professioni/

ISSIRFA-CNR

Reclutamento: Le figure professionali possono essere reperite tramite un collegamento con le agenzie formative presenti sul territorio ([99]), alcune delle quali (CONSORFORM) si sono mostrate disponibili ad una proposta di questo genere, fino ad includere la fase di stage (prevista all'interno dei corsi di formazione) nel periodo di prova che l'operatore dovrà svolgere in famiglia. Questa modalità permetterebbe di ridurre le formalità e i requisiti necessari per l'avviamento dell'attività, essendo la fase della formazione condotta all'esterno da soggetti già accreditati, fermo restando la possibilità di poter avviare corsi di questo genere in una fase successiva, considerato che *la richiesta di accreditamento può essere presentata in qualsiasi momento dell'anno solare*.

N.B. L'organizzazione di corsi di formazione è possibile solo nel caso di attività di intermediazione, NON nella ricerca e selezione del personale.

L'avviamento di un corso di formazione di questo tipo deve rispondere a contenuti minimi, secondo gli indirizzi fissati dal D.G.R. 04-05-2009, nr. 207 della Regione Abruzzo.

L'organizzazione di un corso di formazione richiede l'accreditamento presso la Regione secondo la disciplina fissata. L'accreditamento è elemento necessario per il riconoscimento da parte della regione Abruzzo di tutti i corsi di formazione non finanziati; non costituisce requisito per l'accesso alle procedure di selezione messe in atto per l'assegnazione di finanziamenti ma costituisce vincolo per l'assegnazione dei finanziamenti stessi. Vi sono anche in questo caso, precisi requisiti strutturali (disponibilità di locali adeguati per lo svolgimento delle lezioni) e specifiche figure professionali incaricate dello svolgimento dei corsi.

Tutte le informazioni sono reperibili al sito:

http://www.regione.abruzzo.it/fil/index.asp?modello=entiAccreditati&servizio=xList&stileDiv=monoLeft&template=intIndex&b=bancheda1

Oltre ad un professionista generico, altre sono le figure professionali che potrebbero essere individuate e proposte dall'Agenzia, a seconda delle diverse esigenze.

A tal fine, utile ci sembra l'analisi delle classificazioni fornite dall'Istat, che forniscono anche una descrizione delle prestazioni generalmente richieste. L'elencazione che segue potrà costituire una base di partenza per l'individuazione dei servizi offerti e per le prestazioni fornite dalle figure individuate.

([99]) A titolo esemplificativo, segnaliamo i seguenti link, dove è possibile trovare i programmi completi dei corsi: www.centroformazioneassistenza.com; www.professioneassistenza.com; www.operatoresociale.com

CLASSIFICAZIONE DELLE PROFESSIONI (RIFERIMENTO ISTAT – NUP06)[100]

Nella classificazione ISTAT, tra le professioni qualificate figurano:

DEFINIZIONE e codice IDENTIFICATIVO	**Professioni relative (gergo)**	**Descrizione della professione**	**Principali compiti ed attività**
5.5.3.2.0 - Personale di compagnia e personale qualificato di servizio alle famiglie	cameriere privato; cuoco di famiglia privata; dama di compagnia; governante; maggiordomo	Le professioni comprese in questa unità professionale offrono supporto e aiuto domestico alle famiglie, servizi di assistenza domestica, di compagnia alle persone, di governo della casa e delle attività familiari, di cucina e servizi simili.	prendersi cura delle persone; curare la pulizia e il riordino della casa; offrire supporto domestico; sbrigare piccole commissioni; ascoltare le direttive impartite; curare i rapporti con le famiglie; curare il governo del domicilio; effettuare le spese giornaliere; fornire compagnia e supporto nelle attività di intrattenimento quotidiane; informarsi sulle esigenze della famiglia; servire i pasti
5.5.3.3.0 - Addetti alla sorveglianza di bambini ed assimilati	Baby sitter	Le professioni comprese in questa unità professionale sorvegliano le attività ludiche dei bambini e li assistono nei loro bisogni presso le famiglie o nelle istituzioni.	organizzare le attività di gioco (gioco libero, gioco strutturato, gioco di socializzazione, ecc.); preparare i pasti per i bambini; accudire i bambini; imboccare o aiutare i bambini durante i pasti; addormentare e risvegliare i bambini; aiutare i bambini nello svolgimento dei compiti; proporre attività motorie o espressive ai bambini; accompagnare a scuola i bambini e riportarli a casa; curare l'igiene dei bambini; sorvegliare i bambini durante il gioco; assistere i bambini malati; educare i bambini; eseguire il controllo e il cambio del pannolino; portare i bambini a

([100]) La struttura della NUP06 è fondata sulla logica della classificazione internazionale delle professioni (ISCO-*International Standard Classification of Occupations*) ed è a quest'ultima completamente raccordabile. Come specificato nel sito "Le voci professionali elencate all'interno di ciascuna delle 805 unità professionali non costituiscono l'elenco esaustivo delle professioni circolanti nel mondo del lavoro italiano, ma sono riportate a mero titolo esemplificativo per orientare e facilitare al lettore la consultazione e la ricerca."

			passeggiare; vestire i bambini; accompagnare i bambini a fare sport o a svolgere altre attività; curare la pulizia e il riordino degli ambienti; partecipare a corsi di formazione e aggiornamento; assicurarsi che i bambini siano in buona salute; curare i rapporti con le famiglie; informare i genitori sul comportamento dei bambini; leggere libri ai bambini; mediare i litigi dei bambini; osservare il comportamento dei bambini; somministrare medicinali ai bambini
5.5.3.5.0 - Addetti all'assistenza personale a domicilio	accompagnatore di invalido; aiuto infermiere a domicilio; aiuto infermiere per cure a domicilio; assistente domiciliare; operatore sociale per assistenza (di vario genere) a domicilio	Le professioni comprese in questa unità professionale assistono a domicilio le persone disabili, in convalescenza o con problemi di impedimento psico-fisico, le aiutano a svolgere le normali attività quotidiane, a curarsi e a mantenere livelli accettabili di qualità della vita.	curare l'igiene personale dell'assistito; curare la pulizia e il riordino degli ambienti; accompagnare l'assistito nelle varie commissioni; preparare i pasti per l'assistito; fornire assistenza durante i pasti; fornire sostegno psicologico; sbrigare commissioni per l'assistito; somministrare medicinali; sbrigare pratiche burocratiche; ascoltare le esigenze dell'assistito; controllare le condizioni fisiche dell'assistito; fornire assistenza durante visite mediche o terapie; intrattenere l'assistito; collaborare con medici o infermieri; conversare con l'assistito; eseguire massaggi, movimenti riabilitativi o medicazioni e fasciature; informarsi sulle condizioni dell'assistito; organizzare il lavoro o le attività; tenere i contatti con i familiari dell'assistito; sostenere l'assistito nei contatti con il mondo esterno

Tra le professioni <u>non qualificate</u> nei servizi alla persona figurano:

DEFINIZIONE e codice IDENTIFICATIVO	**Professioni relative (gergo comune)**	**Descrizione della professione**	**Principali compiti ed attività**
8.4.2.1.0 - Collaboratori domestici ed assimilati	badante; colf; collaboratore domestico; collaboratrice familiare; domestico; domestico	I collaboratori domestici mantengono in ordine e puliti gli ambienti domestici, badano anziani, bambini o persone non	Curare la pulizia e il riordino della casa; cucinare e servire i pasti; lavare e stendere gli indumenti; lavare e lucidare i pavimenti; stirare i capi d'abbigliamento; fare la spesa; badare ai bambini o agli anziani; pulire porte, vetri,

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

	familiare; donna di pulizia; donna di servizio; lavoratrice domestica	autosufficienti, svolgono piccoli lavori di manutenzione della casa, lavano i panni, fanno la spesa giornaliera, cucinano e servono i pasti	tapparelle o tendaggi; spolverare il mobilio; pulire e igienizzare i bagni; svolgere piccole attività di manutenzione; utilizzare vari elettrodomestici, accudire gli animali della famiglia; cucire e rammendare; lavare piatti e stoviglie; organizzare il lavoro e le attività; prendere in carico le direttive del datore di lavoro.

Tra le professioni <u>qualificate</u> all'interno della categoria "specialisti della salute"

DEFINIZIONE e codice IDENTIFICATIVO	**Professioni relative (gergo comune)**	**Descrizione della professione**	**Albi professionali**
2.4.2.0.2 - Specialisti in scienze sanitarie riabilitative	assistente di oftalmologia specialista; educatore professionale specialista; fisioterapista specialista; logopedista specialista; ortottista specialista; podologo specialista; tecnico specialista della riabilitazione psichiatrica; terapista della neuro-psicomotricità dell'età evolutiva (specialista); terapista occupazionale specialista	Le professioni comprese in questa Unità Professionale conducono ricerche ovvero applicano i protocolli e i principi medicali e sanitari nell'organizzazione e nella gestione della riabilitazione, della cura e della prevenzione delle patologie e dei disordini della motricità, delle disabilità motorie, psicomotorie e del linguaggio, dei disturbi motori e sensoriali della vista, delle patologie neuropsichiatriche dell'età evolutiva, delle patologie psichiatriche, della terapia educativa finalizzata al	In questa Unità professionale sono presenti professioni regolamentate, pertanto occorre far riferimento ai singoli albi professionali e alle singole figure professionali: - Associazione Italiana dei Terapisti Occupazionali ([101]); - Associazione Italiana Fisioterapisti ([102]); - Associazione Italiana Ortottisti e Assistenti di Oftalmologia ([103]); - Associazione Italiana Podologi ([104]); - Associazione Nazionale Educatori Professionali ([105]);

([101]) http://www.aito.it/riv1home.htm

([102]) http://www.aifi.net/

([103]) http://www.aiorao.it/

([104]) http://www.associazionepodologi.it/

ISSIRFA-CNR

		reinserimento psicosociale di soggetti in difficoltà.	- Associazione Nazionale Tecnici della Riabilitazione Psichiatrica e Psicosociale ([106]); - Associazione Nazionale Unitaria Psicomotricisti e Terapisti della Neuro e Psicomotricità dell'Età Evolutiva ([107]); - Federazione Logopedisti Italiani ([108]).

Tra le professioni tecniche nei servizi pubblici e alle persone figurano:

DEFINIZIONE e codice IDENTIFICATIVO	**Professioni relative (gergo comune)**	**Descrizione della professione**	**Principali compiti e attività**
3.4.2.2.0 - Insegnanti per soggetti diversamente abili, di sostegno e altri insegnanti di scuole speciali	assistente didattico; educatore per disabili; insegnante nelle scuole per ciechi, per minorati mentali e fisici, per sordi e muti;	Gli insegnanti classificati in questa unità sostengono i bambini disabili lungo il percorso scolastico, i giovani o gli adulti con difficoltà di apprendimento e disabilità fisiche e mentali. Somministrano curricula modificati in relazione ai bisogni specifici dei soggetti; addestrano gli allievi all'uso di tecniche mirate o di supporti particolari per l'apprendimento, li incoraggiano ad acquisire sicurezza in se stessi e a scoprire metodi e tecniche per	progettare curricula specifici per gli allievi diversamente abili; incoraggiare l'allievo ad acquisire fiducia in se stesso; fornire supporto per la didattica; verificare l' apprendimento degli allievi; aiutare l'allievo nelle attività pratiche (disegnare, mangiare, fare attività fisica, ecc.); impartire lezioni; collaborare con gli operatori sanitari (psicologi, logopedisti, fisioterapisti, ecc.); organizzare tempi, spazi e materiali; favorire l'inserimento dell'allievo disabile nel contesto sociale; praticare attività di terapia occupazionale; proporre attività psicomotorie; accogliere gli allievi disabili; collaborare con il personale

([105]) http://www.anep.it/nuovosito/home.asp

([106]) ATRPP Associazione Tecnici della Riabilitazione Psichiatrica e Psicosociale (non c'è ancora un sito di riferimento).

([107]) http://www.anupi.it/

([108]) http://www.fli.it/

ISSIRFA-CNR

		compensare le limitazioni poste dalla disabilità; somministrano prove e valutano il grado di apprendimento degli allievi; partecipano alle decisioni sull'organizzazione scolastica, sulla didattica e sull'offerta educativa e formativa	scolastico (dirigente, insegnanti, personale a.t.a., ecc.); curare i rapporti con i familiari degli allievi; favorire lo sviluppo dell'autonomia dell'allievo; organizzare attività extracurricolari; svolgere attività di laboratorio; eseguire le attività di primo soccorso in caso di necessità
3.4.5.1.1 - Assistenti sociali	assistente psichiatrico a domicilio; assistente sociale; assistente sociale del lavoro; assistente sociale familiare; assistente sociale medico-ospedaliero; assistente sociale medico-psico-pedagogico; assistente sociale per minori; assistente sociale psichiatrico; assistente sociale scolastico	Le professioni classificate nell'unità assistono e guidano individui e famiglie con problemi sociali e lavorativi alla ricerca di soluzioni e per il raggiungimento degli obiettivi connessi; aiutano i soggetti con disabilità fisiche e mentali ad ottenere i trattamenti adeguati; attivano e certificano procedure finalizzate ad ottenere assistenza pubblica per individui e famiglie; raccolgono informazioni a sostegno delle politiche sociali degli enti locali.	In questo settore vi è una professione regolamentata, pertanto occorre far riferimento al relativo albo professionale e codice deontologico: - Ordine nazionale Assistenti sociali ([109])
3.4.5.1.2 - Operatori socio-assistenziali e animatori per l'infanzia e la prima adolescenza	assistente per le comunità infantili; tecnico per l' assistenza ai giovani disabili	Le professioni classificate nell'unità forniscono servizi finalizzati a prevenire il disagio e l'emarginazione sociale di bambini e adolescenti in difficoltà.	organizzare attività psico-pedagogiche e ricreative; collaborare con la rete dei servizi territoriali; fornire sostegno ai familiari degli utenti; coordinare l'equipe educativa; fornire sostegno psicosociale; sostenere i bambini nelle attività pratiche (studiare, disegnare, mangiare, fare attività fisica, ecc.); compilare e aggiornare la scheda di osservazione dell'utente; dialogare e relazionarsi con i ragazzi; progettare interventi personalizzati per la prevenzione del disagio psicosociale; valutare i risultati; collaborare con

([109]) http://www.cnoas.it/index.php

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

			gli insegnanti; collaborare con l'autorità giudiziaria (tribunale per i minorenni, tribunale, ordinario, giudice tutelare, ecc.); curare i rapporti con le istituzioni; organizzare/partecipare a riunioni; svolgere attività di segretariato sociale; curare i rapporti con i familiari degli utenti; redigere relazioni o rapporti

Invece tenendo conto della classificazione **EXCELSIOR – Dizionario delle professioni 2009 ([110])** possono essere prese a riferimento le seguenti professionalità**:**

3214 - Chinesiterapisti, fisioterapisti, riabilitatori ed assimilati Le professioni comprese nella categoria eseguono interventi di prevenzione e praticano, su indicazione medica, attività di rieducazione funzionale delle disabilità motorie, psicomotorie, cognitive, del linguaggio e della comunicazione, delle patologie psichiatriche e neuropsichiatriche infantili di natura congenita o conseguenti ad eventi traumatici o patologici utilizzando terapie fisiche, manuali, strumentali ed occupazionali; propongono l'adozione di protesi ed ausili, ne addestrano all'uso e ne verificano l'efficacia; costruiscono, adattano e applicano, su prescrizione e collaudo medico, protesi, ortesi, ausili correttivi e di sostegno dell'apparato locomotore ovvero presidi protesici di prevenzione e correzione di deficit uditivi. L'esercizio delle professioni di Podologo, Fisioterapista, Logopedista, Terapista della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva, Tecnico della riabilitazione psichiatrica, Terapista occupazionale, Educatore professionale, Tecnico ortopedico e Tecnico audioprotesista, comprese nella categoria, è regolato dalle leggi dello Stato. ***Tipologie:*** FISIOTERAPISTA; LOGOPEDISTA; MASSOTERAPISTA; PSICOMOTRICISTA; TECNICO AUDIOPROTESISTA; TECNICO PRODUZIONE PROTESI ORTOPEDICHE; TERAPISTA DEL LINGUAGGIO; TERAPISTA RIABILITAZIONE MOTORIA
3422 - Insegnanti per disabili, di sostegno ed altri insegnanti di scuole speciali Gli insegnanti classificati in questa categoria sostengono i bambini disabili lungo percorso scolastico, i giovani o gli adulti con difficoltà di apprendimento e disabilità fisiche e mentali. Somministrano curricoli modificati in relazione ai bisogni specifici dei soggetti, addestrano gli allievi all'uso di tecniche mirate o di supporti particolari per l'apprendimento, li incoraggiano ad acquisire sicurezza in se stessi e a scoprire metodi e tecniche

([110]) V. il sito http://excelsior.unioncamere.net/web/index.php

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

per compensare le limitazioni poste dalla disabilità; somministrano prove e valutano il grado di apprendimento degli allievi, partecipano alle decisioni sull'organizzazione scolastica, sulla didattica e sull'offerta educativa e formativa. ***Tipologie:*** ASSISTENTE DI DOPOSCUOLA; ASSISTENTE DIDATTICO; EDUCATORE PER DISABILI; EDUCATORE PROFESSIONALE; INSEGNANTE DI SOSTEGNO

3451 - Assistenti sociali ed assimilati

Le professioni comprese nella categoria assistono e guidano individui e famiglie con problemi sociali e lavorativi alla ricerca di soluzioni e per il raggiungimento degli obiettivi connessi; aiutano i soggetti con disabilità fisiche e mentali ad ottenere i trattamenti adeguati, attivano e certificano procedure finalizzate ad ottenere assistenza pubblica per individui e famiglie; forniscono servizi finalizzati a prevenire il disagio e l'emarginazione sociale di bambini e adolescenti in difficoltà. L'esercizio della professione di Assistente sociale, compresa nella categoria, è regolato dalle leggi dello Stato. ***Tipologie:*** ASSISTENTE ALL'INFANZIA; ASSISTENTE SOCIALE; RESPONSABILE ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA

3452 - Tecnici della assistenza e della previdenza sociale

Le professioni comprese nella categoria forniscono servizi finalizzati a prevenire e a rimuovere il disagio sociale di adulti in difficoltà di inserimento sociale e lavorativo, a riabilitare adulti e minori in prigione, in libertà vigilata e fuori dal carcere, recuperare alla vita attiva adulti scoraggiati o ritirati dal lavoro; assistono e consigliano le persone nei rapporti con gli istituti pubblici di previdenza e di assistenza sociale. ***Tipologia:*** TECNICO ASSISTENZA DISABILI

5535 - Addetti all'assistenza personale a domicilio

Le professioni comprese nella categoria assistono a domicilio le persone disabili, in convalescenza o con problemi di impedimento psicofisico, le aiutano a svolgere le normali attività quotidiane, a curarsi e a mantenere livelli accettabili di qualità della vita. ***Tipologie:*** ASSISTENTE DOMICILIARE; BADANTE

5410 - Professioni qualificate nei servizi sanitari

Le professioni comprese nella categoria assistono gli infermieri nella somministrazione di terapie, i tecnici dell'assistenza sanitaria nell'applicare misure di profilassi e nel controllare e vigilare sull'igiene e sulla sicurezza sanitaria pubblica e dei luoghi e degli ambienti di lavoro; le professioni riferibili all'operatore socio-assistenziale possono essere regolate da leggi regionali. ***Tipologie:*** ASSISTENTE DEGENTI; AUSILIARIO ASSISTENZA ANZIANI; AUSILIARIO SOCIO-ASSISTENZIALE; AUSILIARIO SOCIO-SANITARIO; OPERATORE GERIATRICO

ISSIRFA-CNR

ACCESSO DEGLI UTENTI

- l'accesso dei **richiedenti** avviene con le stesse modalità in entrambi i casi di agenzia di intermediazione e di ricerca e selezione del personale : contatto (telefonico, tramite sito internet o presso la sede di attività dell'agenzia) con operatore che fissa un appuntamento per il colloquio al fine di comprendere le esigenze del richiedente.

- l'accesso degli **operatori** (assistenti familiari) è invece diverso a seconda dei casi:

AGENZIA DI INTERMEDIAZIONE:	**AGENZIA DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE**
L'attività di intermediazione comprende la raccolta di *curricula* e la costituzione di una banca dati di assistenti familiari, e prevede l'attivazione di uno sportello "pubblico". Dovrebbero stabilirsi i **requisiti richiesti per iscriversi all'agenzia** (ad esempio: 18 anni compiuti; conoscenza di base della lingua italiana; permesso di soggiorno valido per l'inserimento al lavoro nel caso di lavoratori extracomunitari; attestato di formazione professionale o iscrizione e frequenza del corso organizzato dall'agenzia). **Per l'iscrizione le persone interessate all'inserimento lavorativo devono: 1.** iscriversi al portale dell'agenzia o o rivolgersi agli Sportelli dove gli operatori verificheranno il possesso dei requisiti e fisseranno un appuntamento per un colloquio di a) selezione, b) di informazione e orientamento sulla formazione e il lavoro; c) un percorso di bilancio di competenze e /o di counselling. **2. Presentare una documentazione:** Copia del documento di identità; Copia del permesso di soggiorno per i cittadini stranieri; Curriculum vitae; Eventuali referenze di lavori svolti e attestato di qualifica formativa.	Gli operatori possono contattare l'agenzia per rilasciare il nominativo in modo da poter essere ricontattati nella fase di ricerca e selezione. L'agenzia può valersi del link con le agenzie di formazione delle figure professionali richieste.
Il sito web dell'Agenzia potrebbe prevedere una sezione per i lavoratori (con accesso riservato per l'inserimento dei curricula), una per le famiglie (per la richiesta di informazioni), una sezione in cui è possibile caricare e scaricare informazioni utili; una sezione in cui vengono messi gli annunci di corsi di formazione e di giornate di reclutamento a seconda della zona in cui il servizio viene richiesto. Esempi di siti web cui fare riferimento: http://www.cercaassistentifamiliari.org/; il sito di Cool 2 Care (v. supra); www.aginfamiglia.it/serviziLavoratori.html	Il sito web potrebbe prevedere una sezione informativa sui servizi offerti e altre informazioni di natura consulenziale in materia di lavoro.

PAGAMENTO

Come corrispettivo potrebbe essere addebitata una **commissione una tantum** quando viene individuato e scelto l'operatore qualificato e vi è il gradimento della famiglia sullo stesso. Per la verifica del gradimento potrebbe anche essere previsto un periodo di prova, entro il quale

al verificarsi di problemi l'operatore verrà sostituito gratuitamente (con l'addebito della commissione al momento della richiesta). Ad eccezione di questo caso, la commissione di collocamento viene richiesta ogni volta che viene individuato un operatore, anche se per le richieste successive alla prima il costo è minore. L'ammontare della commissione potrebbe essere graduato a seconda delle ore richieste (strutturando ad esempio tre livelli: meno di 10 ore; da 10 a 30 ore; più di 30 ore), per servizi limitati nel tempo (meno di 6 settimane), a seconda del numero degli operatori da individuare o in base ai servizi aggiuntivi prestati (v. oltre).

SELEZIONE DELLE RISORSE UMANE

Agenzia di intermediazione	**Agenzia di ricerca e selezione del personale**
Disponendo di una banca dati, è possibile attingere alle diverse figure professionali previamente inserite, tramite una serie di indicatori (un modello di Banca dati che è possibile replicare è quello di http://www.esd.org.uk/solutions4inclusion/), e poi effettuare una prima selezione sulla base dei *curricula*.	Non disponendo di una banca dati, l'Agenzia dovrà provvedere ad individuare di volta in volta gli operatori più idonei, tramite l'elenco nominativo predisposto anche attraverso il collegamento con Agenzie di formazione.

EROGAZIONE DEL SERVIZIO: (colloquio, valutazione competenze, servizi di consulenza)

Colloquio: In entrambi i casi fondamentale sarà la fase dedicata al *colloquio* tra richiedente e figure professionali, poiché essa permetterà di raccogliere informazioni sul tipo di assistenza richiesta.

AGENZIA DI INTERMEDIAZIONE	**AGENZIA DI RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE**
A seguito della richiesta l'Agenzia potrà svolgere la promozione e gestione delle occasioni di incontro tra domanda e offerta che si concluderà con la **individuazione (diretta)** del lavoratore idoneo a ricoprire la posizione lavorativa richiesta.	A seguito della richiesta, l'Agenzia inizierà una fase di studio e conoscenza dell'ambiente familiare, con individuazione delle specifiche esigenze del richiedente, individuazione di una serie di canali di reclutamento (v. *supra* schema: *Selezione delle risorse umane*) e formazione di una **rosa di candidature** (fase di preselezione con colloquio)

Servizi di consulenza: essenziale è il monitoraggio e la consulenza nella fase introduttiva dell'instaurazione del rapporto tra operatore e richiedente. Ad essa può affiancarsi una ulteriore attività di consulenza sulle formalità da esperire per la instaurazione del rapporto lavorativo, anche tramite la presentazione di un pacchetto informativo;

Il rapporto di lavoro si instaurerebbe **direttamente** tra richiedente e operatore, i quali stabiliscono le condizioni lavorative (come orario e retribuzione) in base al servizio prestato e

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

alla professionalità dell'operatore. Per tale motivo, come **servizio accessorio ed eventuale** comune ad entrambe le agenzie, potrebbe essere fornita la consulenza sul rapporto di lavoro (e le formalità da espletare) che si instaurerà tra richiedente e assistente familiare.

INDICAZIONI PER L'ATTIVITA' DI CONSULENZA SUL RAPPORTO DI LAVORO CHE SI POTRA' INSTAURARE TRA RICHIEDENTE E ASSISTENTE FAMILIARE

I riferimenti normativi principali sono: • Il codice civile, che agli artt. 2240-2246, disciplina, in generale, il lavoro domestico "ad ore"; • la Legge n. 339 del 1958 "Per la tutela del lavoro domestico", che si applica ai lavoratori che prestano la loro opera, continuativa e prevalente, per almeno 4 ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro (fattispecie nella quale rientrano solitamente le badanti); • il DPR 1403/1971 che "Disciplina dell'obbligo delle assicurazioni sociali nei confronti dei lavoratori addetti ai servizi di riassetto e di pulizia dei locali", e dispone in merito alla tutela assicurativa per malattia e alla copertura previdenziale; • il nuovo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), in vigore dal 01/03/2007 fino al 28/02/2011, che disciplina il lavoro domestico. **TUTTE LE INFORMAZIONI PER L'ASSUNZIONE DI LAVORATORI DOMESTICI È REPERIBILE AL LINK DEL SITO INPS** http://www.inps.gov.it/newportal/default.aspx?sID=%3b0%3b5489%3b4979%3b4982%3b&lastMenu=4987&iMenu=1&itemDir=5087

CONTROLLO

Questa fase, oltre alla raccolta di lamentele e disagi da parte del richiedente e dell'operatore, potrebbe comprendere un vero e proprio controllo a campione tramite questionario o intervista da svolgere presso il richiedente, al fine di verificare il soddisfacimento della prestazione fornita dall'assistente. In via generale, tuttavia, opportuna appare una regolare fase di raccolta di feedback da parte di tutti i clienti per il servizio ricevuto e per la qualità fornita dal professionista.

1.3. IL RISPETTO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRIVACY.

ENTE DI RIFERIMENTO: Garante per la protezione dei dati personali
INDIRIZZI E INFORMAZIONI : tutte le informazioni possono essere reperite sul sito
http://www.garanteprivacy.it/garante/navig/jsp/index.jsp

NORMATIVA DI RIFERIMENTO**:** Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali); *Guida pratica e misure di semplificazione per le piccole e medie imprese, a cura del Garante per la protezione dei dati personali(24 maggio 2007) [doc. web n. 1412271]; Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro alle dipendenze di datori di lavoro privati (Deliberazione n. 53 del 23 novembre 2006); ALCUNI PARERI RESI DALL'AUTORITY IN MATERIA DI LAVORO INTERINALE (Parere - 24 dicembre 1998 in Bollettino del n. 6/settembre 1998, pag. 119; Segnalazioni/Reclami - 13 gennaio 2000 in Bollettino del n. 11/gennaio 2000, pag. 39), Parere - 10 gennaio 2002 in Bollettino del n. 24/gennaio 2002, pag. 22)*

La disciplina in materia di privacy richiede l'individuazione di specifiche figure responsabili del trattamento dei dati personali all'interno dell'azienda, e una serie di formalità e adempimenti da effettuare sia nei confronti del Garante della Privacy che dei soggetti che entreranno in contatto con l'impresa.

Quanto alla modalità di trattamento dei dati vige un principio generale secondo cui i dati raccolti devono essere pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità legittime, esatte e aggiornate (v. l'art. 11 codice).

INDIVIDUAZIONE DELLE FIGURE COMPETENTI

Le operazioni di trattamento (quali la raccolta, comunicazione o diffusione di dati personali) sono effettuate a cura del responsabile (se designato) e degli incaricati del trattamento. I soggetti individuabili nella società, quanto al rispetto della disciplina in materia di privacy, sono:

TITOLARE DEL TRATTAMENTO	RESPONSABILE DEL TRATTAMENTO	INCARICATI DEL TRATTAMENTO
Figura necessaria	Figura eventuale	Figura necessaria
ai sensi dell'art. 28 del codice, il TITOLARE del trattamento è "entità che esercita un potere decisionale del tutto autonomo sulle finalità e sulle modalità del trattamento, ivi compreso il profilo della sicurezza" (può essere la persona giuridica – la società o la cooperativa – che tratta i dati). Il "titolare del trattamento" è chiamato ad attuare gli obblighi in materia e può designare uno o più RESPONSABILI del trattamento, pur essendo tenuto a vigilare sulla puntuale osservanza delle istruzioni da impartire loro.	Il "responsabile del trattamento" (possono essere più d'uno), è una figura che **può** essere designata a propria discrezione dal titolare del trattamento con un atto scritto nel quale vanno indicati i compiti affidati. Occorre scegliere persone fisiche od organismi che per esperienza, capacità ed affidabilità, forniscano idonea garanzia del pieno rispetto delle vigenti disposizioni in materia di trattamento, ivi compreso il profilo relativo alla sicurezza (art. 29 del Codice).	Gli "incaricati del trattamento" sono soggetti (solo persone fisiche) che effettuano materialmente le operazioni di trattamento dei dati personali e operano sotto la diretta autorità del titolare (o del responsabile) attenendosi a istruzioni scritte (art. 30 del Codice). Il "titolare del trattamento" è tenuto a designarli. È sufficiente assegnare un dipendente ad una unità organizzativa, a condizione che risultino per iscritto le categorie di dati cui può avere accesso e gli ambiti del trattamento.

FORMALITA', ADEMPIMENTI DA ESPLICARE PER IL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI:

1- NOTIFICAZIONE

COS'è	QUANDO è NECESSARIA	MODALITA'
Dichiarazione con la quale il	Nel caso di specie è necessaria	la notificazione al Garante si

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

ISSIRFA-CNR

titolare del trattamento, prima di iniziarlo, rende nota al Garante (che la inserisce nel registro pubblico dei trattamenti consultabile da chiunque sul sito web dell'Autorità) l'esistenza di un'attività di raccolta e di utilizzazione dei dati personali	la notificazione, in quanto tra i trattamenti soggetti a notificazione figura la raccolta di dati sensibili registrati in banche di dati a fini di selezione del personale per conto terzi (non, quindi, quelli trattati direttamente dall'imprenditore)	effettua utilizzando l'interfaccia disponibile sul sito *web* dell'Autorità e seguendo le istruzioni ivi indicate (v. art. 38 del Codice). A seguito di tale adempimento una nuova notificazione è necessaria solo in caso di cessazione del trattamento o di mutamento di alcuni elementi dell'originaria notificazione

ECCEZIONE: Il titolare del trattamento che rientra nell'ambito di applicazione di un'autorizzazione generale (rilasciata ai sensi dell'articolo 40) non è tenuto a presentare al Garante una richiesta di autorizzazione se il trattamento che intende effettuare è conforme alle relative prescrizioni.

Per quanto riguarda l'attività di intermediazione e ricerca e selezione del personale possono valere le autorizzazioni generali : **Autorizzazione n. 3/2009 al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni; Autorizzazione n. 1/2009 al trattamento dei dati sensibili nei rapporti di lavoro - 16 dicembre 2009**

2- INFORMATIVA (art. 13 codice)

COS'è	CONTENUTO	MODALITà
Formalità a carico di chi effettua operazioni di trattamento di dati personali, il quale deve rappresentare agli interessati le caratteristiche essenziali dei trattamenti effettuati. L'informativa deve essere resa per i dati raccolti presso l'interessato e per quelli reperiti presso terzi	L'informativa deve rendersi con chiarezza e senza inutili formalità, anche in modo sintetico e colloquiale, e deve contiene i seguenti elementi (art. 13 del Codice): finalità e modalità del trattamento; natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati e conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere; soggetti o categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza; diritti riconosciuti all'interessato dall'articolo 7 del Codice; estremi identificativi del titolare e, se designato, del responsabile del trattamento. Se taluno di questi elementi è già noto all'interessato, non è necessario farlo presente nuovamente.	In caso di dati raccolti presso l'interessato, l'informativa deve essere resa, anche in forma orale, prima delle operazioni del trattamento. Non è necessario ripeterla in occasione di ogni contatto: è sufficiente fornirla con una formula generale una tantum, all'inizio delle operazioni di trattamento (che potranno anche protrarsi nel tempo). L'informativa deve essere resa anche nel caso in cui i dati personali sono raccolti presso terzi; in tal caso, deve essere fornita al momento della registrazione dei dati o, se è prevista la comunicazione a terzi da parte del titolare, non oltre la prima comunicazione. Vanno indicate anche le categorie dei dati trattati.

ISSIRFA-CNR

SEMPLIFICAZIONI: È possibile fornire l'informativa anche oralmente, in modo sintetico e colloquiale, senza includere elementi già noti all'interessato (art. 13, comma 2, del Codice). Si può utilizzare anche uno spazio all'interno dell'ordinario materiale cartaceo e della corrispondenza.

3- CONSENSO DELL'INTERESSATO

Il soggetto privato che effettua operazioni di trattamento è tenuto a raccogliere il consenso dell'interessato per effettuare un trattamento di dati lecito (art. 23 del Codice).

l'interessato deve aver manifestato un consenso libero, specifico e informato in relazione al trattamento effettuato. Il consenso deve essere documentato per iscritto (art. 23 del Codice).

Cautele maggiori devono essere osservate nel **TRATTAMENTO DEI DATI SENSIBILI**: tali sono considerate le informazioni idonee a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché dei dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (art. 4, comma 1, lett. *d*), del Codice). Per il **trattamento dei dati sensibili** di regola è necessario il consenso scritto, oltre l'autorizzazione del Garante. Il Garante ha rilasciato sette autorizzazioni generali che comprendono tutti i trattamenti abitualmente effettuati nell'ordinaria attività di impresa. Non vi è quindi bisogno di rivolgere una richiesta al Garante, che va presentata solo per casi del tutto eccezionali non contemplati dalle medesime autorizzazioni già rilasciate.

4- SICUREZZA DEI DATI

Il titolare del trattamento è tenuto ad adottare tutte le misure idonee, valutate alla luce delle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle caratteristiche del trattamento, a ridurre i rischi di distruzione o di perdita anche accidentale dei dati o di accesso non autorizzato o non consentito ai dati (art. 31 del Codice).

In questo quadro vanno anche attuate le misure minime, applicabili a piccole e medie imprese (artt. 33-35 e all. B del Codice): le misure minime di sicurezza contenute nell'allegato B) del Codice riguardano anzitutto i trattamenti effettuati con strumenti elettronici: esse comprendono un sistema di autenticazione Informatica con credenziali di autenticazione (cioè, un codice per l'identificazione dell'incaricato associato a una parola chiave), programmi per elaboratore volti a prevenirne la vulnerabilità (ad esempio, antivirus), procedure per realizzare il salvataggio periodico dei dati (c.d. procedure di *back up*) e la redazione di un documento programmatico sulla sicurezza in caso di trattamento di dati sensibili. Per i trattamenti effettuati senza l'ausilio di strumenti elettronici rientrano tra le misure minime le istruzioni scritte finalizzate al controllo ed alla custodia dei dati impartite agli incaricati e l'uso di contenitori o locali con idonea serratura per custodire i dati personali.

5- DOCUMENTO PROGRAMMATICO SULLA SICUREZZA

In base alla vigente disciplina, in caso di trattamento di dati sensibili e giudiziari attraverso sistemi informatici deve essere redatto il documento programmatico sulla sicurezza (art. 34, comma 1, lett. *g*) e regola 19 dell'Allegato B al Codice). Si può tener conto dei

ISSIRFA-CNR

suggerimenti già formulati dal Garante che disponibile *on-line*, a far data dal 11 giugno 2004, una "*Guida operativa per redigere il Documento programmatico sulla sicurezza*". Il Dps va redatto o aggiornato entro il 31 marzo di ciascun anno; non deve essere comunicato al Garante, ma semplicemente conservato dal titolare presso la propria struttura per essere esibito in occasione di eventuali accertamenti ispettivi (art. 34, comma 1, lett. *g*) del Codice e regola 19 dell'Allegato B) al Codice); deve essere redatto dal "[...] titolare di un trattamento di dati sensibili o giudiziari anche attraverso il responsabile, se designato [...]" (regola 19 dell'All. B) cit.).

6- DOVERI DEL TITOLARE DEL TRATTAMENTO IN CASO DI ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO DA PARTE DEGLI INTERESSATI (AI SENSI DELL'ART. 7 DEL CODICE)

La disciplina di protezione dei dati personali attribuisce a ciascun interessato il diritto di accesso ai dati personali a sé riferiti e di esercitare gli altri diritti previsti dall'art. 7 del Codice.

Se l'interessato esercita il proprio diritto d'accesso ai dati che lo riguardano o uno degli altri diritti che gli sono riconosciuti, il titolare del trattamento (o il responsabile) deve fornire riscontro (di regola) entro quindici giorni dal ricevimento dell'istanza (art. 146 del Codice).

In caso di omesso o incompleto riscontro, i predetti diritti possono essere fatti valere dinanzi all'autorità giudiziaria o con ricorso al Garante (art. 145 del Codice).

N.B. Le indicazioni fornite sono meramente esemplificative, per un corretto rispetto delle disposizioni in materia di privacy si consiglia la lettura delle disposizioni del codice (artt. 1-17; 23- 41; 111-116; e della normativa riportata all'inizio del paragrafo, nella quale è possibile trovare indicazioni specifiche anche per l'attività di intermediazione e ricerca e selezione del personale). Una esplicazione della normativa potrebbe tralasciare aspetti e particolari importanti che solo nel caso specifico possono essere valutati, con conseguente rischio di sanzioni da parte del Garante.

Nel parere del 2002 è possibile trovare anche un possibile schema di informativa suggerita dall'Autorità, un utile strumento pratico può essere la CHECK LIST contenuta a PAG 18-20 della Guida pratica e misure di semplificazione per le piccole e medie imprese, sempre a cura del Garante per la protezione dei dati personali.

1.4. LO START UP DI UNA NUOVA *ATTIVITÀ* O DI UNA NUOVA *IMPRESA*

Al termine della sezione dedicata alla *Proposta di un nuovo modello di servizio per i fabbisogni assistenziali delle famiglie abruzzesi* è utile valutare a quali soggetti può essere destinata, o meglio, da quali imprese sociali può essere realizzata. A tal proposito due possono essere le soluzioni:

1- La trasformazione (o l'affiancamento dell'attività) da parte di una cooperativa esistente

Considerato che le imprese che offrono servizi di assistenza domiciliare nel territorio abruzzese sono nella quasi totalità dei casi delle cooperative (v. *supra*), un servizio di questo tipo potrebbe essere affiancato all'attività già svolta.

I vantaggi di una simile soluzione sarebbero molteplici:

- In tali casi, un'associazione o consorzio di cooperative già operanti nel campo dei servizi domiciliari potrebbe soddisfare il requisito della contemporanea presenza in più regioni, difficilmente raggiungibile da un'impresa di nuova formazione;
- vi sarebbero minori formalità da espletare e ridotti costi di gestione, poiché l'attività di impresa è già avviata.
- le cooperative potrebbero giovarsi dell'esperienza nel settore, quanto alla gestione di un servizio;
- una soluzione di questo tipo potrebbe portare ad una maggiore integrazione dei servizi essenziali già predisposti (e gestiti indirettamente dalle associazioni presenti sul territorio) con i servizi ulteriormente richiesti dalla famiglia (che non trovano adeguato soddisfacimento), la quale avrebbe, in tal caso, un solo interlocutore.

2- Lo start up di una nuova impresa

La proposta di servizio può essere realizzata anche da un'impresa di nuova formazione.

Tra i requisiti richiesti per la costituzione di una Agenzia per il lavoro figurano la costituzione nella forma di **società di capitali** ovvero come **cooperativa** o consorzio di cooperative. Qualora il soggetto non sia già costituito bisogna quindi affrontare la tematica della *forma giuridica* più idonea da adottare per lo svolgimento di un'attività di questo tipo, tenendo presente una pluralità di fattori che riguardano: i requisiti richiesti dalla normativa vigente e le formalità ad esse legate; la responsabilità patrimoniale, la convenienza fiscale (dato che alcune agevolazioni o incentivi sono erogabili sono a talune tipologie); le prospettive economiche e finanziarie dell'attività (ovvero, a fronte di ingenti investimenti si richiedono forme che permettono una maggiore attrazione di capitali). Essa condiziona l'assetto organizzativo e amministrativo dell'impresa e da essa conseguono specifici obblighi civili e fiscali.

Per comprendere meglio i fattori che condizionano la scelta metteremo a confronto le due possibilità previste dal decreto, precisando che le indicazioni successivamente fornite appaiono meramente esemplificative e che per il corretto start up di un'impresa vanno consultate figure professionali specifiche, quali un notaio e un commercialista, i quali forniranno tutte le informazioni necessarie) ([111]).

SOCIETà DI CAPITALI: caratteristiche	**COOPERATIVA : caratteristiche**
Scopo lucrativo	Scopo mutualistico (vi sono limiti alla distribuzione degli utili e in caso di scioglimento devono devolvere le riserve a scopi di pubblica utilità)
Numero di soci: almeno due	**Numero di soci**: almeno 9 soci (è ammessa la costituzione con almeno 3 soci, a condizione che la società adotti le norme previste per la S.r.l.)
Personalità giuridica e responsabilità limitata dei soci per le obbligazioni sociali	**Personalità giuridica e responsabilità limitata dei soci per le obbligazioni sociali**

([111]) Per informazioni sullo start up di impresa Vedi i siti internet: http://www.camcom.gov.it ; http://www.formaper.com/sociale2/home.html

Svantaggi: gestione complessa (numerose sono le formalità da espletare), costi elevati e capitale sociale alto	**Svantaggi**: minore capacità di attrazione dei capitali
Vantaggi: maggiore flessibilità, capacità di attrazione dei capitali	**Vantaggi**: semplicità di realizzazione, agevolazioni fiscali, ridotto capitale sociale e ridotte spese di costituzione; flessibilità della compagine sociale
Struttura organizzativa: consiglio di amministrazione (o amministratore); assemblea dei soci, collegio dei sindaci	**Struttura organizzativa**: Assemblea dei soci, consiglio di amministrazione (o amministratore unico), collegio sindacale (o revisore)
Obblighi di rendicontazione: deposito del bilancio di esercizio annuale presso la Camera di Commercio	Idem
Modalità di gestione: metodo collegiale e principio maggioritario, diritto di voto proporzionale al capitale conferito	**Modalità di gestione**: metodo democratico: ogni socio partecipa alle decisioni dando un solo voto indipendentemente dal capitale conferito
Tipologie: Ci sono tre tipologie di società per azioni: - società a responsabilità limitata (s.r.l.).; - società per azioni (s.p.a.); - società in accomandita per azioni (s.a.p.a.)	**Tipologie**: ci sono diverse tipologie di cooperative, tra esse quelle compatibili con le caratteristiche dell'Agenzia per il lavoro sono le cooperative sociali, che si distinguono in due categorie: - cooperative di tipo A; - cooperative di tipo B
Adempimenti: - **Costituzione**: Atto costitutivo e statuto con atto pubblico e registrazione entro 30 gg presso il Registro delle Imprese della Camera di Commercio (a carico del notaio). - Apertura del numero di Partita IVA entro 30 giorni dalla data di effettivo inizio attività presso l'Ufficio IVA dell'Agenzia delle Entrate territorialmente competente (in genere a carico del commercialista). - Denuncia di inizio attività al Comune di appartenenza mediante raccomandata cui va anche inoltrata la richiesta di autorizzazione per apporre una targa o un insegna. - Iscrizione all'INPS e INAIL (quest'ultima almeno 5 giorni prima dell'inizio di attività). - Dal 1 aprile 2010 vi è un'unica procedura utilizzabile per iscrivere, modificare o cancellare una impresa presso tutti gli enti interessati (Registro delle Imprese, Agenzia delle Entrate, Inps e Inail): la Comunicazione Unica, di solito effettuata da intermediario autorizzato (consulente, commercialista, notaio, etc.).	**Adempimenti**: Idem L'iscrizione va fatta anche all'Albo delle cooperative presso il Registro delle imprese presso la Camera di Commercio

COSTI E TASSE:

ISSIRFA-CNR

- tutte le imprese iscritte nel Registro delle Imprese sono tenute a versare il "diritto annuale", tributo dovuto per ciascuna sede della società e commisurato al fatturato aziendale del precedente esercizio secondo un ammontare fissato ogni anno con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.
- tenuta della contabilità ordinaria
- IRPEG
- IRES (imposta sul reddito societario)
- IRAP

Effettuiamo ora un raffronto tra le diverse forme di società di capitali:

SPA (Società per Azioni)	**SRL (società a responsabilità Limitata)**	**SAPA (società in accomandita per azioni)**
Capitale minimo: 120.000 euro	Capitale minimo: 10.000 euro	Capitale: 120.000 euro
Caratteristiche: le quote di partecipazione sono rappresentate da azioni, che permette di alienare più facilmente la quota, può emettere obbligazioni.	Caratteristiche: il patrimonio sociale è conferito dai soci. Si presenta come modello flessibile in grado di conciliare l'organizzazione delle società capitalistiche con la rilevanza della figura dei soci tipica delle società di persone	Caratteristiche: presenta due tipologie di soci, i soci accomandatari (che sono anche gli amministratori della società, e rispondono solidalmente e illimitatamente per le obbligazioni sociali) e i soci accomandanti (che rispondono limitatamente alla quota di capitale sottoscritto)
Potenzialità: È la forma tipica delle imprese di grandi dimensioni, che richiedono l'impiego di ingenti capitali	Potenzialità: è la forma tipica delle imprese di medie dimensioni	Potenzialità: permette una stabilità maggiore delle spa (per via degli amministratori che restano tali per tutta la durata della società) e al tempo stesso incentivare gli investimenti.

ISSIRFA-CNR

in www.issirfa.cnr.it > Studi e interventi - ISSN 2240-7405

IL RUOLO DELL'IMPRESA SOCIALE NEL PERIODO DI CRISI E LE FORME DI COLLABORAZIONE CON ENTI PUBBLICI

Un recente lavoro di Giorgio Fiorentini ([112]) propone la trasformazione dell'impresa sociale come una possibile soluzione da adottare in tempo di crisi.

Essa si basa sul ruolo dell'impresa sociale come "*spin off /start up di salvataggio*"- "*rescue /saving company*", ossia come un'azienda che produce beni e servizi impiegando risorse umane che un'impresa *for profit* reputa essere in esubero a fronte di una situazione economico-finanziaria critica. In essa si collocano dipendenti che avrebbero la prospettiva di perdere il posto di lavoro, in cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria con un'apertura anche agli inoccupati.

Tali imprese rivestirebbero dunque il ruolo sia di *saving company* (quando svolgono il ruolo di imprenditorialità reale) ([113]) che di "ammortizzatore sociale" (quando esercitano attività di impresa al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano lavoratori svantaggiati) ([114]).

Secondo l'autore, una formula di tal sorta permetterebbe di uscire dalla logica comune, che vede quale unica alternativa chiudere l'azienda for profit in crisi "in toto" o in parte.

Se in merito al profilo giuridico non vi sono particolari osservazioni ([115]), diversi sono invece i punti critici che la tesi presenta quanto alla realizzabilità "pratica" di una trasformazione del ruolo dell'impresa sociale.

([112]) G. FIORENTINI, *L'impresa sociale "ex lege come "rescue /saving company"*, in corso di pubblicazione. L'autore richiama anche il lavoro M. Campedelli-G. Fiorentini (a cura), *Impresa sociale: idee e percorsi per uscire dalla crisi*, collana Piazza Affari-Osis, Ed.Diabasis-2010.

([113]) Quanto al primo punto, secondo l'autore: il richiamo al libro V del Codice Civile ci permette di ipotizzare la sperimentazione di imprese sociali intese come spa o srl che non distribuiscono dividendi per alcuni anni (tramite un "*lock up*"), ma che in seguito, se ben gestite, possono, eventualmente, trovare sbocchi di vendita per gli *asset* azionari nell'ipotesi anche della creazione di una "*social stock exchange*" i cui titoli negoziati abbiano un valore economico e sociale sugli indicatori di performance che si possano valutare in logica di multipli economici e sociali. Con questa formula imprenditoriale, si manterrebbe un continuità di attività lavorativa e di "brand" che farebbe cogliere i primi segnali di ripresa. Se le imprese cessassero la loro attività si rischierebbe,ineluttabilmente,di perdere valore, mercato, brand, avviamento, assetto tangibile e intangibile.

([114]) Quanto al secondo punto: l'impresa sociale andrebbe a svolgere, "in senso funzionale e non giuridico, la sua funzione di "ammortizzatore sociale" proprio giocando un ruolo specifico nell'ambito dell'area critica della disoccupazione e dell'inoccupazione con una valenza dinamica e attiva nel contesto socio economico".

([115]) Difatti, la ricostruzione dell'art. 2 comma 2 del d.lgs 155 del 2006, come *rinvio* che si estende alla nuova disciplina adottata con regolamento europeo n. 800 del 2008, non presenta aspetti problematici. Quanto all'utilizzo della nozione di ammortizzatore sociale, e questo è il secondo punto, l'autore non manca di specificare che utilizza tale termine in un senso funzionale (quanto ad uno dei risultati finali che un utilizzo dell'impresa sociale in periodi di crisi potrebbe ottenere) e non giuridico, poiché per ammortizzatore sociale si intende un complesso ed articolato sistema di tutela del *reddito* dei lavoratori che sono in procinto di perdere o hanno perso il posto di lavoro. Essi, pertanto, dovrebbero intendersi come forme di incentivi destinati ai singoli lavoratori e non alle imprese.

ISSIRFA-CNR

La tesi dell'autore si basa sull'assunto per cui l'impresa sociale può vantare prezzi di vendita di beni e servizi più bassi rispetto alla concorrenza (per es. for profit) a fronte di costi contenuti vista la propensione gestionale finalizzata all'equilibrio economico finanziario e non alla massimizzazione assoluta degli utili e del profitto.

Questa affermazione appare problematica in quanto non è facile individuare quali siano i costi più bassi sostenuti dall'impresa sociale. Difatti, anche supponendo che i costi di gestione siano inferiori rispetto alle imprese *for profit* (per la minor remunerazione degli amministratori, ad esempio, e soprattutto per la non distribuzione degli utili), resterebbero i costi del personale da riassorbire che, in assenza di alcuna agevolazione fiscale, restano i medesimi dell'impresa comune costretta a licenziare i propri dipendenti. È noto, difatti, che è proprio il costo del personale ad incidere enormemente nel bilancio delle imprese, specialmente nei periodi di crisi (costi *fissi*). Non si comprende come l'impresa sociale potrebbe riassorbire questi costi sul mercato.

Vero è che essa potrebbe in via di principio presentarsi come più competitiva delle altre aziende potendo offrire beni e servizi ad un prezzo più basso, dato che non ci sono esigenze di massimizzazione del profitto. Tuttavia, i vantaggi di tale maggiore competitività potrebbero misurarsi nel lungo periodo, dopo che l'impresa si è affermata nel mercato, condizione non facile in un periodo di crisi, in cui la domanda di servizi è bassa. Nell'attesa di un tale risultato vi sarebbero i costi del personale che andrebbero ad incidere e ad accumularsi, potendo finanche spingere verso un aumento dei prezzi dei servizi offerti (vanificando anche la base di partenza iniziale dei prezzi più bassi). Il primo periodo dovrebbe essere, pertanto, di investimento.

La prima obiezione ad una proposta di questo tipo è: *Cosa dovrebbe incentivare gli imprenditori in crisi ad investire in una diversa forma di impresa, consapevoli oltretutto che da tale investimento non avrebbero nessun guadagno (dato il regime di non distribuzione degli utili) ?*

Per tale ragione, se maggiormente problematica appare l'idea dell'impresa sociale come spin off di imprese for profit, più realistica ci sembra l'idea di un impresa sociale "diversa" e "già esistente" pronta a riassorbire tali lavoratori. Tuttavia, in questo caso, oltre ai costi del personale, si porrebbe un problema ulteriore, quello del reinserimento lavorativo di personale magari impiegato in un'attività completamente diversa.

In entrambi i casi l'unica via percorribile, per una buona riuscita della trasformazione prospettata dall'autore, dovrebbe essere ancorata ad una modifica normativa in grado di *convertire* gli ammortizzatori sociali attualmente esistenti in forme di incentivo alle imprese che riassorbono disoccupati. La realizzabilità dell'impresa sociale quale "ammortizzatore sociale", anche in senso solo *funzionale*,

ISSIRFA-CNR

resta subordinata allo stanziamento di incentivi in tale direzione, incentivi che peraltro sarebbero in linea con gli aiuti di stato compatibili con il mercato comune ([116]).

È inutile negare, tuttavia, che nonostante gli interrogativi e i dubbi esposti, l'idea di impresa sociale funziona praticamente, come dimostrano i numerosi esempi di cooperative presenti sul territorio nazionale abruzzese, in grado di integrare lavoratori "svantaggiati" che non avrebbero altrimenti alcuna possibilità.

Gli interrogativi prospettati, dunque, ancorché scoraggiare la promozione del ruolo di impresa sociale, che storicamente si presenta come un elemento fondamentale del tessuto italiano, possono convertirsi in una riflessione sulla necessità di mutamento dell'atteggiamento statale nei suoi confronti. Il sistema è infatti ancora pervaso da una percezione del privato come *minus* rispetto al pubblico, e dalla concezione di *for profit* come impresa mossa da intenti egoistici. Tutto il sistema fiscale e normativo dovrebbe, invece, portare alla promozione e rivalutazione di quanto avviene proprio nelle realtà gestite da soggetti privati, non con sistemi di finanziamenti a pioggia ma attraverso l'individuazione di *best practices* (realtà effettivamente funzionanti che apportano benefici valutabili, in termini di qualità e costi dei servizi, alla collettività).

A tal proposito, ad esempio, oltre alle considerazioni in merito agli incentivi e alla concezione del no profit, è da sottolineare come in Italia sia non vi siano ancora quelle "vetrine" che hanno permesso di individuare e classificare possibili *best practices* in Inghilterra. Proprio perché il modello di servizio da noi proposto è nato sulla base di una esperienza realizzatasi con successo in Inghilterra crediamo che una rete di divulgazione di buone prassi sia uno strumento utilissimo. Per tale motivo abbiamo deciso di lasciare all'interno del lavoro la casistica raccolta, che riguarda una molteplicità di settori, con la segnalazione di quelle esperienze considerate come buone prassi e l'indicazione del sito web attraverso cui è possibile attingere o richiedere informazioni. Come nel nostro caso, essa può rappresentare una fonte da cui è possibile partire per la scelta di un'attività da replicare o più semplicemente per un paragone.

Dalle considerazione fatte in conclusione del lavoro, su un piano diverso da quello analizzato nel cap. 3, è possibile parlare di "nuovi diritti sociali" emergenti nell'alveo del principio di sussidiarietà, che meriterebbero una maggior attenzione da parte del legislatore. Come è stato sottolineato, "tra questi si possono indicare, per esempio: il diritto all'esenzione fiscale del *Familienexistenzminimum*; il diritto alla completa esenzione fiscale delle spese che attengono ai bisogni primari dell'esistenza; il diritto alla diretta destinazione di una parte delle imposte a favore di soggetti non profit (per esempio, il cinque per mille); il diritto alla libertà di scelta tra servizio pubblico e servizio privato; il diritto a un "quasi mercato" dove agenti pubblici e privati non profit possano concorrere in condizione di parità allo svolgimento di «attività di interesse generale», sotto il controllo pubblico sulle prestazioni erogate (in questa direzione si muove peraltro anche la proposta di un sistema di "servizi di interesse generale" su cui

([116]) L'autore (G. FIORENTINI, *op. cit.*, pag. 5) sembra indicare la via degli incentivi alle imprese, che sarebbero esentati dal regime del divieto di aiuti concessi agli Stati (v. i considerando n. 38, 60 e 64 del regolamento 800 del 2008).

ISSIRFA-CNR

sta lavorando l'Unione Europea); il diritto alla promozione delle capacità, anziché all'assistenzialismo. Si tratta di un catalogo di diritti sociali che traduce in modo organico la valenza democratica del principio di sussidiarietà, intesa come una delle "forme" di esercizio della sovranità popolare cui fa riferimento l'articolo 1 della Costituzione italiana" ([117]).

Si tratta di individuare quelle forme di raccordo con Stato ed enti pubblici già sperimentate in diverse Regioni e Comuni che hanno mostrato le loro potenzialità. Ad esempio, ci sembra particolarmente adatto ad incentivare il mercato dei servizi domiciliari alla persona il sistema dei *voucher*, indicato fin dalla legge 328 del 2000 e già sperimentati con successo in diversi settori dalla Regione Lombardia ([118]).

Una previsione di tal sorta permetterebbe al cittadino beneficiario di spendere tali "buoni" presso le strutture che meglio crede adatte alle proprie esigenze, pubbliche o private, portando ad una selezione delle eccellenze ad opera degli utenti, e non per mezzo di sistemi di accreditamento che hanno portato piuttosto ad una burocratizzazione e irrigidimento del sistema. Il modello proposto permetterebbe al sistema di liberarsi di costi inutili, che inevitabilmente vengono supportati dall'utente finale, e sosterrebbe quella libertà di scelta ([119]) che solo può stimolare l'efficacia ed efficienza nel settore dei servizi sociali.

ISSIRFA-CNR

([117]) L. ANTONINI, *Il nuovo principe e i nuovi diritti*, in *Persona e Stato, I Quaderni della sussidiarietà*, disponibili su www.sussidiarietà.net, pag. 57-58. Sul punto, dello stesso autore, v. anche L. ANTONINI, *La sussidiarietà fiscale. I nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, Rubettino 2007; ID., *'Taking Subsidiarity Seriously'. Verso nuovi diritti sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2005 - Volume: 64, fasc. 4, 531- 550.

([118]) A. BRUGNOLI, G. VITTADINI, *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati 2008; S. FREGO LUPPI, *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. il caso della regione lombardia*, in *Il diritto dell'economia*, 2009, fasc. 1 pag. 67-89.

([119]) G. VITTADINI, *Liberi di scegliere, Dal welfare state al welfare mix*, Etas 2002.

APPENDICE

1- ***MODELLI PER AUTORIZZAZIONI AGENZIE DI INTERMEDIAZIONE:***
Modello autorizzazione provvisoria agenzie di intermediazione;
Modello iscrizione all'albo Sezione III;
Modello autorizzazione a tempo indeterminato agenzie di intermediazione;

2- ***MODELLI PER AUTORIZZAZIONI AGENZIA RICERCA E SELEZIONE DEL PERSONALE:***
Modello autorizzazione provvisoria agenzie di ricerca e selezione;
Modello iscrizione all'albo Sezione IV;
Modello autorizzazione a tempo indeterminato agenzie di ricerca e selezione;
Modello autorizzazione all'esercizio dell'attività di ricerca e selezione del personale e/o ricollocazione professionale ex art. 4,comma 1 lettera d del d.l.g. n. 276/03

3- ***D.G.R. 04-05-2009, nr. 207 della Regione Abruzzo***
4- ***CCNL lavoro domestico***
5- ***Materiale relativo alla disciplina sulla privacy***
6- ***Guida pratica privacy pmi***
7- ***Linee guida 23/11/2006 sul lavoro privato***
8- ***Parere 24/12/1998***
9- ***Parere 10/01/2002***
10- ***Documento 13/01/2000***

ISSIRFA-CNR