

# *Il diritto dell'economia*

rivista quadrimestrale  
di dottrina, giurisprudenza e documentazione

in collegamento con la  
**Unione Italiana Camere di Commercio**  
e con la  
**Associazione Bancaria Italiana**

*Promossa da*

**Università di Bologna**  
Facoltà di Economia e Commercio;  
Giurisprudenza

**Università Cattolica di Milano**  
Facoltà di Giurisprudenza; Economia;  
Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative

**Università Commerciale  
Luigi Bocconi di Milano**

**Università di Modena e Reggio Emilia**  
Facoltà di Economia; Giurisprudenza

**Università di Camerino**  
Facoltà di Giurisprudenza

**Università di Parma**  
Facoltà di Giurisprudenza

**Università Statale di Milano**  
Facoltà di Giurisprudenza

**Università di Venezia**  
Facoltà di Economia e Commercio

vol. 31, n. 95 (1-2018)



Mucchi Editore

# *Il diritto dell'economia*

rivista quadrimestrale  
di dottrina, giurisprudenza e documentazione

in collegamento con la  
**Unione Italiana Camere di Commercio**  
e con la  
**Associazione Bancaria Italiana**

*Promossa da*

**Università di Bologna**  
Facoltà di Economia e Commercio;  
Giurisprudenza

**Università Cattolica di Milano**  
Facoltà di Giurisprudenza; Economia;  
Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative

**Università Commerciale  
Luigi Bocconi di Milano**

**Università di Modena e Reggio Emilia**  
Facoltà di Economia; Giurisprudenza

**Università di Camerino**  
Facoltà di Giurisprudenza

**Università di Parma**  
Facoltà di Giurisprudenza

**Università Statale di Milano**  
Facoltà di Giurisprudenza

**Università di Venezia**  
Facoltà di Economia e Commercio

**vol. 31, n. 95 (1-2018)**



Mucchi Editore

*Direttore Responsabile:* Prof. Fabrizio Fracchia - Università Commerciale L. Bocconi di Milano, Via Röntgen, 1 - 20136 - Milano - tel. 02.583.652.25

La rivista «Il diritto dell'economia», fondata e diretta dal 1954 al 1987 da Mario Longo, ha ripreso le pubblicazioni a partire dal 1987 su iniziativa di Elio Casetta e Gustavo Vignocchi

issn 1123-3036

© STEM Mucchi Editore, via Emilia est, 1741, 41122, Modena

[info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it)

[info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it)

[www.mucchieditore.it](http://www.mucchieditore.it)

[facebook.com/mucchieditore](https://facebook.com/mucchieditore)

[twitter.com/mucchieditore](https://twitter.com/mucchieditore)

[instagram.com/mucchi\\_editore](https://instagram.com/mucchi_editore)

Pubblicità inferiore al 45 %

Grafica e impaginazione, STEM Mucchi Editore (MO). Stampa, Editografica (BO)

Finito di stampare nel mese di dicembre del 2017.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nel limite del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

La pubblicazione di articoli e contributi proposti alla rivista è subordinata alla seguente procedura:

- Il lavoro (non superiore a 9.000 parole) è sottoposto a un esame preliminare da parte della direzione (o di un suo componente delegato), per rilevare la sua attinenza alle caratteristiche ed ai temi propri della rivista, nonché l'eventuale presenza di evidenti e grossolane carenze sotto il profilo scientifico.
- Il successivo referaggio consiste nella sottoposizione del lavoro alla valutazione di due professori ordinari esperti nella materia, italiani o stranieri, scelti dalla direzione nell'ambito di un comitato di referees o, in casi eccezionali, inerenti alla specificità dell'argomento trattato, all'esterno dello stesso.
- Il sistema di referaggio è quello cieco previsto dalla normativa vigente: lo scritto è inviato in forma anonima a chi deve procedere alla revisione e all'Autore non è comunicato chi procederà alla stessa. Chi effettua la revisione è vincolato a tenere segreto il proprio operato e si impegna a non divulgare l'opera e le relative informazioni e valutazioni, che sono strettamente confidenziali: l'accettazione preventiva di questo vincolo e di questo impegno è preconditione per assumere il compito di referaggio.
- I nomi dei revisori consultati per la valutazione dei lavori pubblicati dalla rivista nel corso dell'anno sono pubblicati in apposito elenco nell'ultimo fascicolo dell'annata senza riferimento ai lavori valutati.
- I revisori invieranno alla direzione (o al componente delegato), la proposta finale, che può essere di: accettazione dello scritto per la pubblicazione (eventualmente con un lavoro di editing); accettazione subordinata a modifiche migliorative, sommariamente indicate dal revisore (in questi casi lo scritto è restituito all'autore per le modifiche da apportare); non accettazione dello scritto per la pubblicazione.
- I revisori, nel pieno rispetto delle opinioni degli autori e a prescindere dalla condivisione del merito delle tesi da essi sostenute, dovranno tenere in specifica considerazione l'originalità e l'utilità pratica delle idee espresse nel lavoro, nonché la conoscenza delle fonti pertinenti, la consapevolezza culturale, la consistenza critica del percorso argomentativo e la correttezza formale.
- La direzione della rivista (o il componente delegato) ha la responsabilità ultima della decisione di pubblicazione o meno del contributo (in particolare quando si tratti di relazioni di convegni o seminari), ferma restando la esclusiva responsabilità dell'autore per il suo contenuto e le opinioni in esso manifestate.

The publication of articles and contributions in the journal is dependent upon compliance with the following procedure:

- The work (not exceeding 9,000 words) is subject to a preliminary examination on the part of the editors or their delegate to assess its relevance to the journal's characteristics and themes, as well as the possible presence of evident and glaring shortcomings of a scientific nature.
- The subsequent peer review involves submitting the work for review by two full professors (Italian or foreign) who are experts in the relevant field, selected by the editors or their delegate from among a committee of referees or exceptionally from outside the committee, depending on the particular expertise required in relation to the subject matter of the work.
- The peer review system is the so-called blind peer review method provided by law: the text is sent to the reviewer in anonymous form and the Author is not told the name of the reviewer. The reviewers are obliged to keep their task confidential and undertake not to divulge the work or the information and evaluations which are considered strictly confidential: prior acceptance of this obligation and undertaking is a necessary condition for accepting the task of carrying out a peer review.
- The names of the referees consulted for assessment of works to be published by the journal during the year are disclosed in a special list in the last issue of the year, without reference to the works reviewed.
- The referees shall send the editors or their delegate the final proposal, which may be: acceptance of the work for publication (possibility after editing); acceptance subject to improvements, indicated in summary form by the referee (in these cases the work shall be sent back to the author in order to make the necessary changes); not to accept the work for publication.
- Referees must also bear in mind the originality and practicality of the ideas expressed in the work, as well as the cultural awareness and critical constancy of the line of argument.
- The journal's editors is ultimately responsible for the decision whether to publish the proposed contribution or not (in particular when it comes to papers presented at conferences or seminars), without prejudice to the author's responsibility for the contents of the work and for the opinions expressed within it.

## *Norme per la preparazione degli originali destinati alla rivista «Il diritto dell'economia»*

L'originale, completo di testo e note (e/o breve nota finale di riferimenti essenziali), deve essere redatto con software 'Word', o equivalente, e inviato per e-mail all'indirizzo del direttore responsabile (fabrizio.fracchia@unibocconi.it).

I riferimenti normativi, giurisprudenziali e dottrinali devono essere conformi alle indicazioni riportate qui sotto e aggiornati, per quanto possibile, al momento dell'invio alla Direzione.

All'originale deve essere allegato un breve riassunto (massimo 20 righe) in italiano e in inglese (tradurre anche il titolo), che verrà pubblicato all'inizio del contributo a stampa e sulla pagina web della Rivista.

Il testo deve essere corretto e completo di: Titolo, Sommario, deve essere suddiviso in Paragrafi numerati progressivamente e deve indicare per ogni paragrafo il titolo (da riportare nel sommario con il numero del paragrafo).

Anche al fine di evitare ritardi nella pubblicazione dei contributi si raccomanda agli Autori la massima cura nella redazione e consegna degli originali in conformità alle presenti indicazioni. Non sono consentite modifiche o nuove versioni dei contributi inviati. La correzione delle bozze avviene di norma in via redazionale.

### **Nella redazione del testo (e delle note) sono da seguire, di norma, i seguenti criteri:**

- evitare di usare, nel testo, abbreviazioni (ad es., è da scrivere: Corte costituzionale, anziché Corte cost., pubblica amministrazione, anziché p.a. ecc.) o acronimi, in specie se inusuali (es. FB in luogo di fondazioni bancarie; AGC, in luogo di autorità per le garanzie delle comunicazioni, ecc.); nel caso di uso di acronimi (soprattutto se non di uso corrente), è sempre bene riportare (almeno la prima volta) anche il testo intero corrispondente: ad es., istituto monetario europeo (IME) etc.
- per le parole straniere usare il corsivo
- per i nomi degli Autori **non** usare il maiuscolo (es.: M. Nigro; F.G. Scoca)
- per le date (anche dei testi normativi) è da scrivere in lettere il mese, e in modo completo l'anno di riferimento (es., 16 aprile 1998, anziché 16.4.98; n. 605 del 2000, anziché 605/00)
- per i testi normativi, valgono di norma le seguenti abbreviazioni: l. (per legge); d.l.; d.lgs.; t.u.; d.P.R.; d.p.c.m.; d.m.; cod. civ., cod. pen. (ecc.); Cost.; c. (per comma o commi); numero va abbreviato con n., anziché con n°

### **In ogni caso, occorre seguire un criterio di uniformità nel testo e nelle note:**

- le note devono essere numerate progressivamente (in corrispondenza del richiamo nel testo)
- deve essere usato il corsivo per il titolo dell'opera citata, nonché della Rivista (abbreviata) o il volume in cui essa è riportato, secondo gli esempi seguenti:

*Per le citazioni di dottrina:*

- E. Casetta, *Brevi considerazioni sul c.d. diritto amministrativo dell'economia*, in *Dir. econ.*, 1955, 339 ss.;
- F. Merusi, M. Passaro, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, VI, Agg., Milano, 2002, 143 ss.;
- S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, *Dir. amm. gen.*, I, Milano, 2003, 273 ss.;
- F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, 1996.

*Per le opere collettanee:*

- AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 1999; oppure
- E. Paliero, A. Travi, *La sanzione amministrativa*, Milano, 1989.
- Per le citazioni successive alla prima, ad es.: E. Casetta, op. cit., 340; oppure (in caso di più opere dello stesso Autore: E. Casetta, *Brevi considerazioni*, cit., 340.

*Per le citazioni di giurisprudenza:*

- Cons. Stato, Ad. plen., 1 aprile 2000, n. 1, in *Cons. Stato*, 2000, I, 301 ss.;
- Corte cost., 15 gennaio 1999, n. 12, in *Foro it.*, 1999, I, 267 ss.;
- Cass., SS.UU., 12 marzo 1998, n. 128, in *Giur. it.*, 1999, I, 2, 315 ss.;
- Per le abbreviazioni degli altri collegi, ovvero delle riviste e dei periodici, si può fare riferimento, ad es., all'elenco del repertorio generale del Foro italiano o della Giurisprudenza italiana, **sempre secondo criteri di uniformità**.
- Lo stesso vale per le altre abbreviazioni delle parole più correnti (es.: v., op. cit., cfr., pp., ss., ecc.).

**Sono da indicare in calce al contributo o nella mail di accompagnamento:**

Cognome, nome, qualifica accademica (con l'indicazione della Facoltà e/o del Dipartimento e della Università di appartenenza) e/o la qualifica professionale; indirizzo (di abitazione e di ufficio), completo di codice postale e numero di telefono; numero di fax e/o recapito di posta elettronica.

*Le opinioni espresse nei contributi pubblicati impegnano i soli Autori. La Direzione non assume alcuna responsabilità nemmeno per eventuali errori od omissioni nella correzione delle bozze o per smarrimento degli originali (che, comunque, non vengono restituiti agli Autori).*



---

# Indice n. 95 (1-2018)

---

## ARTICOLI E SAGGI

<i>Calogero Miccichè</i> , L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali .....	pag.	1
<i>Pasquale Pantalone</i> , Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese .....	»	43
<i>Vittorio Pampanin</i> , "Il postino non suona sempre due volte o non suona affatto": sul mutamento di modello normativo del servizio postale universale .....	»	89
<i>Francesco Aimerito</i> , Riflessioni sulla sicurezza alimentare in prospettiva storico-giuridica .....	»	129
<i>Piera Maria Vipiana</i> , I Musei legati al cibo: introduzione ad uno studio giuridico .	»	143
<i>Annalisa Di Giovanni</i> , L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: <i>green public procurement</i> e certificazioni ambientali .....	»	157
<i>Valentina Giomi</i> , Sponsorizzazioni pubbliche dall'incerto «valore economico»: i rischi del disequilibrio del sinallagma sulla tenuta del rapporto contrattuale e sulla cura dell'interesse pubblico .....	»	181
<i>Edoardo Caruso</i> , Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber .....	»	223
<i>Simona Giorgetti</i> , Riflessioni sulle misure anticorruzione nel sistema italiano, partendo dal caso del Ministero dello Sviluppo Economico .....	»	265
<b>NOTE SUI COLLABORATORI</b> .....	»	291





## *Articoli e Saggi*

### **Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese\***

Pasquale Pantalone

Sommario 1. Le ragioni, l'obiettivo e l'impostazione metodologica della ricerca. – 2. La partecipazione dei cittadini all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali: la delimitazione dell'oggetto dell'indagine. – 3. La partecipazione dei cittadini ai procedimenti volti all'adozione di misure generali. – 4. Il *favor participationis* nell'evoluzione delle discipline di settore e dell'ordinamento. – 5. Cenni alle forme di partecipazione all'organizzazione dei servizi sociali previste dalla normativa statale. – 6. (*segue*) Il livello regionale: la partecipazione in Lombardia. – 7. Il Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014. – 7.1 La partecipazione come “metodo di lavoro” nella programmazione comunale dei servizi sociali. – 7.2 La sperimentazione di percorsi partecipativi di singoli cittadini alla programmazione comunale del welfare. – 7.3 Il Municipio come “luogo di partecipazione”. – 8. La Città metropolitana di Milano come modello di partecipazione ampia e decentrata: le zone omogenee di ambito sovracomunale. – 8.1 (*segue*) Gli strumenti partecipativi previsti dallo Statuto. – 8.2 La pianificazione strategica delle politiche e dei servizi sociali sul territorio. – 8.3 Il Tavolo permanente sulle pari opportunità. – 8.4 Interventi a favore degli studenti con disabilità. – 8.5 Il concorso alla programmazione territoriale di zona. – 9. La partecipazione dei cittadini all'organizzazione amministrativa dei servizi sanitari e socio-sanitari regionali. – 9.1. (*segue*). L'Osservatorio integrato del Servizio Sanitario Lombardo. – 9.2 (*segue*). L'analisi di alcuni casi concreti. – 10. La tutela delle pretese partecipative dei cittadini-utenti all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali: un percorso a ostacoli. – 11. (*segue*). Una possibile tutela extragiudiziale? – 12. Conclusioni.

---

\* Desidero ringraziare, innanzitutto, il Centro di ricerche giuridico-istituzionale sui diritti civili e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e la Fondazione Cariplo, che mi hanno consentito di approfondire i temi che sono stati in parte oggetto del presente lavoro. Ringrazio, inoltre, per i preziosi suggerimenti che mi sono stati rivolti nel corso dell'indagine empirica: il Prof. Francesco Longo dell'Università Bocconi di Milano, il dott. Cosimo Palazzo, Direttore dell'Area Emergenze sociali, diritti e inclusione presso la Direzione Politiche Sociali del Comune di Milano, il dott. Dario Parravicini, direttore del Settore Servizio economico e sociale della Città metropolitana di Milano, la dott.ssa Susanna Galli, responsabile area formazione e pari opportunità della Città metropolitana di Milano, il dott. Aurelio Mosca, direttore del Dipartimento per le attività Socio-Sanitarie Integrate dell'Agenzia di tutela della salute di Milano.

### 1. *Le ragioni, l'obiettivo e l'impostazione metodologica della ricerca*

Nell'ambito dell'organizzazione dei servizi sociali sul territorio della Repubblica, i soggetti pubblici hanno in massima parte operato senza coinvolgere i cittadini nei processi decisionali, o, comunque, quand'anche fosse stata ammessa la loro partecipazione, essi non hanno di regola influito in modo determinante sulla decisione pubblica finale.

Ciò in base – ma non solo – al discutibile assunto secondo cui le determinazioni organizzative e programmatiche di un servizio pubblico, in quanto atti di carattere generale, non sarebbero idonee a incidere direttamente sulle situazioni giuridiche soggettive degli utenti, che finiscono per essere considerati titolari di interessi non differenziati, né qualificati.

È, tuttavia, noto che le decisioni organizzative assunte dall'amministrazione non sono neutre per l'utente<sup>1</sup>, incidendo – seppure in modo indiretto – sulle concrete modalità con cui le stesse amministrazioni curano gli interessi loro attribuiti<sup>2</sup>. Basti pensare, ad esempio, a quanto siano rilevanti per la persona le conseguenze connesse alla scelta di aprire, trasferire o addirittura sopprimere la sede operativa di un servizio (sia essa un presidio ospedaliero, una scuola o altro)<sup>3</sup>.

In merito alle suddette decisioni l'ordinamento non offre al privato validi strumenti per far valere in maniera giuridicamente rilevante le sue istanze anticipatamente, già in sede organizzativa.

È questa una situazione, però, che non solo impedisce all'amministrazione di beneficiare dell'apporto collaborativo dei cittadini in vista dell'arricchimento degli elementi di cui essa dispone al momento della decisione, ma che non sembra perfino coerente con le linee evolutive dell'ordinamento.

Negli ultimi decenni, infatti, la dottrina non ha mancato di rilevare la funzione democratica di cui la partecipazione è necessariamente connotata, anche sulla scorta del processo di graduale trasformazione del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini, che si è andato riscrivendo in termini vieppiù paritari, agevolando costantemente il maggior coinvolgimento di questi ultimi alla

<sup>1</sup> Come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina con riferimento ai diritti sociali, «(...) il profilo relativo alle situazioni soggettive (diritto o interesse non importa) appare storicamente e politicamente subordinato al momento organizzativo, costituito dal complesso legge di organizzazione-attività amministrativa di istituzione e attivazione del servizio»: G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 762.

<sup>2</sup> In termini, v. anche G. della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 61, il quale si riferisce, in particolare, ai piani e ai programmi.

<sup>3</sup> Le scelte concernenti la programmazione e l'organizzazione dei servizi pubblici (in particolare, quelli sociali) hanno, infatti, un notevole impatto, sia in termini quantitativi che qualitativi, sulle singole prestazioni erogate: così, V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, 256.

gestione della cosa pubblica<sup>4</sup>. Ciò troverebbe conferma anche nel diritto positivo e in alcune delle esperienze pratiche che si sono sperimentate sul territorio (e che saranno oggetto di analisi)<sup>5</sup>, ove la partecipazione ai processi decisionali sembra acquisire un particolare rilievo soprattutto con riguardo a quelle decisioni amministrative di carattere generale che sono di interesse ai fini del presente lavoro.

Le questioni e i problemi giuridici appena descritti, pur ponendosi entro una cornice normativa nazionale e regionale, hanno comunque una dimensione essenzialmente locale, essendo il territorio il livello organizzativo d'elezione dei servizi sociali e il luogo in cui vive la persona beneficiaria di detti servizi. Per questo motivo, l'analisi, specie quella di ordine più strettamente empirico, sarà limitata al contesto regionale lombardo e, in particolare, ai moduli partecipativi, più o meno strutturati, previsti negli ambiti territoriali del Comune e della Città metropolitana di Milano.

L'obiettivo dell'indagine è quello di verificare entro quali limiti e in che modo la normativa attualmente vigente consenta ai cittadini-utenti, singoli e associati, di partecipare ai citati processi organizzativi dei servizi sociali, e quali rimedi possano eventualmente essere da essi "attivati" per censurare in sede giurisdizionale o amministrativa le scelte adottate dai soggetti pubblici senza il loro previo coinvolgimento.

## 2. *La partecipazione dei cittadini all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali: la delimitazione dell'oggetto dell'indagine*

Ai fini della presente ricerca, per «partecipazione» si intende, innanzitutto, la «partecipazione al procedimento amministrativo» o «partecipazione funzionale»<sup>6</sup>, ossia quell'«istituto giuridico che permette ai soggetti "non professionisti" (esterni all'amministrazione) di intervenire nel corso di un processo decisionale svolto da un ente pubblico (o da un soggetto ad esso equiparato), prendendo visione del materiale documentale relativo al procedimento in corso e presentando memorie e documenti che l'ente dovrà considerare ai fini dell'adozione del provvedimento finale»<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Sul punto, v., in part., F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Scritti giuridici*, II, *Articoli e altri scritti (1948/1959)*, Milano, 2006, 1117 ss.; Id., *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Scritti giuridici*, IV, *Articoli e altri scritti (1970/1983)*, Milano, 2006, 3223 ss. Cfr., altresì, E. Frediani, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, Pisa, 2010, 295 ss.

<sup>5</sup> V. *infra* parr. 7-9.

<sup>6</sup> A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 654.

<sup>7</sup> M. Occhiena, voce «Partecipazione al procedimento amministrativo», in S. Cassese (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, V, Milano, 2006, 4128.

Si vuole alludere, in altri termini, alla partecipazione procedimentale siccome disciplinata dal Capo III della legge n. 241/1990<sup>8</sup>.

Tuttavia, ciò che interessa esaminare ai nostri fini non è tanto la partecipazione procedimentale *tout court*, quanto, piuttosto, una sua particolare *species*, contraddistinta dalla natura dei soggetti titolari delle c.d. «pretese partecipative»<sup>9</sup>, nonché dall'oggetto cui siffatta partecipazione si riferisce.

Più precisamente, sotto il profilo soggettivo, la presente indagine ha a oggetto la partecipazione procedimentale dei (soli) cittadini e, dunque, dei soggetti privati che intervengono, in forma individuale o collettiva, nel procedimento amministrativo, ai sensi degli artt. 7 e 9 della l. n. 241/1990, oppure in base a normative di settore. Resta, dunque, fuori dall'ambito di esame la partecipazione procedimentale di soggetti pubblici diversi dall'amministrazione procedente.

Parimenti, sotto il profilo oggettivo, l'indagine sulla partecipazione non comprende la generalità dei procedimenti amministrativi, ma si riferisce a una particolare tipologia di procedimenti, e cioè a quelli diretti all'adozione di piani, programmi, o altri atti amministrativi comunque denominati con cui si organizza un servizio pubblico (in specie, un servizio sociale<sup>10</sup>) sul territorio<sup>11</sup>.

Siccome gli atti in esame, vengono, di regola ricondotti dalla dottrina e dalla giurisprudenza alla più ampia categoria degli atti normativi o amministrativi generali<sup>12</sup>, non costituisce oggetto di approfondimento la partecipazione procedi-

<sup>8</sup> La partecipazione procedimentale, specie nella sua funzione garantistica di «partecipazione-contraddittorio», risente anche dell'influenza non trascurabile delle fonti sovranazionali: nel diritto U.e., il riferimento corre, in particolare, all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, del TUE). Inoltre, seppure al di fuori dell'ordinamento dell'U.e., è necessario richiamare l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sulla base del quale la Corte di Strasburgo ha esteso le garanzie processuali all'interno del procedimento amministrativo: in argomento, v. M. Allena, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012. Di recente, cfr. A. Carbone, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo convenzionale*, Torino, 2016.

<sup>9</sup> La cui felice espressione si deve ad A. Zito, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996.

<sup>10</sup> Oggetto di attenzione della presente ricerca sarà, in misura prevalente, l'accezione più «ristretta» di servizi sociali, per cui l'esame circa gli strumenti partecipativi a disposizione dei cittadini-utenti per concorrere all'organizzazione dei servizi sociali sarà condotto essenzialmente con riguardo all'assistenza sociale, così come disciplinata dalla l. n. 328/2000 e dalla l. r. lombarda n. 3/2008. Sulle diverse accezioni che i servizi sociali evocano, cfr. V. Molaschi, *Complessità e semplificazione nei servizi sociali*, in *Dir. econ.*, 2, 2013, 476. Uno specifico paragrafo (par. 9) sarà, comunque, dedicato alla partecipazione dei cittadini alla programmazione e all'organizzazione dei servizi sanitari (e socio-sanitari) in Lombardia, in ragione del significativo impatto che le decisioni organizzative adottate nell'ambito di siffatti servizi possono produrre sulle prestazioni erogate ai cittadini-utenti.

<sup>11</sup> Come anticipato al par. 1, alla luce della rilevanza, anche territoriale, della ricerca, sono oggetto di particolare attenzione gli atti «di organizzazione» dei servizi sociali adottati dal Comune e dalla Città metropolitana di Milano, su cui v. parr. 7-8.

<sup>12</sup> Sulla distinzione tra le due categorie concettuali in questione, v., di recente, M. Ramajoli, B. Tonolletti, *Classificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Dir. amm.*, 2013, 53 ss. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, ad. plen., 4 maggio 2012, n. 9.

mentale nei confronti dell'attività amministrativa diretta all'adozione di atti puntuali e concreti. Né sono trattati, nell'ambito degli atti normativi o amministrativi generali, quelli che concernono le vicende organizzative che rilevano solo all'interno dell'amministrazione, tra dipendenti e p.a.<sup>13</sup>.

Ciò posto, si è ben consapevoli che limitare l'oggetto della presente indagine alla sola partecipazione procedimentale sarebbe riduttivo e poco soddisfacente, specie se si esaminano con attenzione i risultati cui si è giunti con l'indagine empirica, i quali sembrano suggerire che i fenomeni partecipativi, più o meno strutturati, della cittadinanza all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali assumono, in realtà, le forme, i moduli e le manifestazioni più vari, spesso non coincidenti con i più ristretti schemi e strumenti formali previsti, in via generale, dalla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo e, in via particolare, dalla disciplina di settore.

Pertanto, la partecipazione procedimentale non si rivela da sola sufficiente a dar conto di una fenomenologia che è più ampia e complessa, atteso che spesso i soggetti interessati ricorrono ad altre tipologie di partecipazione – non ignote alla dottrina<sup>14</sup> – alle scelte organizzative o programmatiche dei servizi sociali.

A tacere delle ipotesi, previste soprattutto a livello locale, di partecipazione di carattere più spiccatamente politico o «popolare» (*referendum*, istanze, petizioni, etc...), sono, infatti, frequenti i casi di partecipazione «organica», ossia di inserimento stabile di soggetti rappresentativi di interessi all'interno degli apparati amministrativi, con compiti essenzialmente propositivi, consultivi e/o di gestione<sup>15</sup>.

### 3. *La partecipazione dei cittadini ai procedimenti volti all'adozione di misure generali*

Come già anticipato, si può osservare come, in assenza di un'autonomia "fisionomia" giuridica, i piani, i programmi e gli altri atti amministrativi (es., direttive, atti di indirizzo, linee guida, etc...) con cui si individuano le misure *lato sensu* organizzative di un servizio pubblico (ivi compreso un servizio sociale), siano, di regola, qualificabili alla stregua di atti normativi o amministrativi genera-

<sup>13</sup> Non sono, infatti, infrequenti i casi in cui le decisioni organizzative "interne" vengano impugnate dai dipendenti dell'amministrazione che le ha adottate. Con riferimento agli atti di organizzazione del servizio sanitario, v., di recente, in dottrina V. Molaschi, *La tutela della salute nelle periferie: problemi e prospettive di intervento*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2016, 467 ss. In giurisprudenza, v., *ex multis*, Tar Campania, Napoli, sez. II, 15 febbraio 2017, n. 938.

<sup>14</sup> F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, 2000, Milano, 943 ss.

<sup>15</sup> F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., 943 ss.

li<sup>16</sup>, per cui è proprio con riferimento ai procedimenti volti all'adozione di «misure generali»<sup>17</sup> che occorre inquadrare il tema della partecipazione procedimentale<sup>18</sup>.

È noto che il riconoscimento della valenza generale della partecipazione procedimentale sia avvenuto con l'entrata in vigore della l. n. 241/1990, che si applica, appunto, a tutti i procedimenti amministrativi posti in essere dagli enti pubblici (e dai soggetti ad essi equiparati), a eccezione dei procedimenti diretti alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, «per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione»<sup>19</sup>.

Invero, già in seno alla Commissione Nigro, incaricata di elaborare uno schema di disegno di legge sul procedimento amministrativo, il tema della partecipazione dei cittadini ai procedimenti generali o «di massa»<sup>20</sup> era particolarmente sentito, tant'è che con riferimento ad essi venne proposto il modello dell'istruttoria pubblica<sup>21</sup>.

Il legislatore del 1990 ha optato, invece, per una scelta diversa, con l'esplicita esclusione dei «procedimenti di massa» dall'ambito di applicazione del Capo III della l. n. 241/1990.

<sup>16</sup> *Ex multis*, v. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, 71; E. Casetta, F. Fracchia, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2017, 371, 381 ss.

<sup>17</sup> Si intende ricomprendere in tale categoria sia gli atti normativi sia gli atti amministrativi generali: così anche M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Padova, 2010, 4 ss.

<sup>18</sup> Come noto, in tema di partecipazione procedimentale, la letteratura è vastissima: tra i più recenti contributi, M. Bombardelli, *La partecipazione procedimentale*, in A. Bartolini, A. Pioggia, *Cittadinanze amministrative*, VIII, Firenze, 2016, 297 ss.; M.C. Romano, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in A. Romano, *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 283 ss.; F. Satta, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 306 ss.; L. Ferrara, *La partecipazione tra "illegittimità" e "illegalità". Considerazioni sulla disciplina dell'annullamento non pronunciabile*, in *Dir. amm.*, 2008, 103 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; M. Occhiena, voce «Partecipazione al procedimento amministrativo», cit., 4128; G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 2005, I, 531 ss.; A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, 2002; M. D'Alberti, *La «visione» e la «voce»: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.; R. Ferrara, *Procedimento amministrativo e partecipazione: appunti preliminari*, in *Foro it.*, 2000, III, 27 ss.; F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., 943 ss.; G. Virga, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998.

<sup>19</sup> Art. 13, l. n. 241/1990, che esclude l'applicabilità delle disposizioni del Capo III della legge anche ai procedimenti tributari «per i quali restano parimenti ferme le particolari norme che li regolano». Inoltre, ai procedimenti di cui all'art. 13, l. n. 241/1990, non si applica la normativa in materia di accesso agli atti (art. 24, l. n. 241/1990). Ancora, gli atti amministrativi generali, come quelli normativi, non necessitano di motivazione e sono assoggettati a una specifica disciplina processuale in tema di competenza.

<sup>20</sup> L'espressione è di G. Pericu, *I procedimenti di massa*, in F. Trimarchi, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno di Messina-Taormina (25-26 febbraio 1988)*, Milano, 1990, 95 ss.

<sup>21</sup> P.to 7 dello schema di disegno di legge elaborato dalla Commissione Nigro, in F. Trimarchi, *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, cit., Appendice.

La mancata estensione della partecipazione ai procedimenti in questione è stata principalmente giustificata da «ragioni pratiche», correlate alla necessità «di sottrarre atti di vasta portata ed applicazione generalizzata alla penetrante ingerenza di una molteplicità di interessati», il che avrebbe comportato un ingiustificato aggravio del procedimento<sup>22</sup>. Anche l'astratta inidoneità di tali atti a ledere in via immediata e diretta le situazioni giuridiche soggettive dei loro potenziali destinatari sarebbe stata alla base del mancato riconoscimento delle garanzie partecipative.

Con riguardo all'adozione degli atti generali (e, in particolare, di quelli pianificatori e programmatori), la dottrina non ha, inoltre, mancato di ravvisare la sussistenza di una «riserva di indirizzo»<sup>23</sup> in capo all'ente territoriale, sulla quale i cittadini avrebbero potuto incidere, in base ai noti meccanismi della democrazia rappresentativa, solo in sede di rinnovo del mandato elettorale dei propri rappresentanti<sup>24</sup>. Né sono mancati tentativi di giustificare la previsione di cui all'art. 13, cit., sulla scorta di una pretesa «politicalità» degli atti in questione<sup>25</sup>.

Le maggiori criticità che sono state sollevate in merito all'art. 13, cit., hanno riguardato la decisa attenuazione che la valenza democratica della partecipazione avrebbe in questo modo subito, senza considerare che, in questa particolare tipologia di procedimenti, il concorso «collaborativo» e «disinteressato» dei cittadini all'esercizio della funzione avrebbe consentito la più ampia possibile rappresentazione della realtà e degli interessi coinvolti<sup>26</sup>, in vista di una migliore definizione dell'interesse pubblico da realizzare<sup>27</sup>.

Anche più di recente, si è rimarcato il rischio che la funzione più spiccatamente democratica della partecipazione procedimentale sia relegata solo ad alcuni

<sup>22</sup> Cfr. Cons. Stato, ad. gen., 17 febbraio 1987, n. 7, sullo schema di disegno di legge sul procedimento amministrativo.

<sup>23</sup> C'è chi, invece, ha affermato l'esistenza di una generica «riserva di amministrazione» in capo all'amministrazione: N. Fabiano, *Commento all'art. 13*, in V. Italia, M.A. Sandulli (a cura di), *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Milano, 1992, 50.

<sup>24</sup> Cfr. E. Castorina, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1994, 101, il quale si sofferma anche sulle ulteriori ragioni sottese all'introduzione dell'art. 13, l. n. 241/1990. In giurisprudenza, v., ad es., Tar Campania, Napoli, sez. I, 12 luglio 2006, n. 7829, secondo cui, per le categorie di atti previsti dall'art. 13, l. n. 241/1990, «l'esonero dall'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento non si giustifica per la pluralità o per l'indeterminatezza dei destinatari, quanto per la funzione essenzialmente politico-amministrativa che viene esercitata, affidata ad organi di governo la cui composizione costituisce diretta espressione delle collettività degli amministrati, diretti ed indifferenziati destinatari di tali tipologie di atti».

<sup>25</sup> D. Georgiacodis, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Atti del Convegno su "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"*, Milano, 1992, 50.

<sup>26</sup> M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (A proposito di un recente disegno di legge)*, in F. Trimarchi (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno, Messina-Taormina, 25-26 febbraio*, Milano, 1990, 24; G. Pericu, *I procedimenti di massa*, cit., 102.

<sup>27</sup> G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 789 ss.



«modi di agire» dell'amministrazione riservati ad ambiti settoriali o, comunque, a settori alternativi a quelli tradizionali in cui essa opera, in spregio a una piena e generalizzata affermazione delle libertà «attive» dei cittadini<sup>28</sup>.

Se, da un lato, i rilievi critici in questione sono apparsi per molti versi condivisibili, dall'altro, non si è valutata in termini esclusivamente negativi la scelta del legislatore del 1990 di fare salve le discipline di settore e, dunque, differenziare, sotto il profilo della disciplina applicabile sulla partecipazione, i procedimenti di massa dalla generalità dei procedimenti amministrativi: spesso, infatti, le leggi di settore constano di regole elaborate in base alle specifiche esigenze di contraddittorio tipiche di tali procedimenti<sup>29</sup>, e, dunque, tali da garantire in modo sufficientemente adeguato la partecipazione degli interessati<sup>30</sup>.

Anche a non voler considerare le discipline di settore, è stato nondimeno osservato come l'espresso riconoscimento normativo della facoltà di introdurre nel procedimento anche interessi superindividuali (diffusi e collettivi) potrebbe rappresentare un parziale "correttivo" dell'art. 13, l. n. 241/1990, anche se risulta evidente come la partecipazione sia in questo caso necessariamente "traslata" nell'atto applicativo di una scelta – quella di carattere generale – già effettuata unilateralmente dall'amministrazione<sup>31</sup>.

In assenza di una specifica disciplina di settore, la giurisprudenza amministrativa ha, in ogni caso, più volte confermato, in virtù dell'art. 13, l. n. 241/1990, la non applicabilità degli istituti partecipativi previsti dalla l. n. 241/1990 a una serie cospicua di procedimenti volti all'adozione di misure generali<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> M. Bombardelli, *La partecipazione procedimentale*, cit., 307.

<sup>29</sup> G. Morbidelli, *Il procedimento amministrativo*, cit., 1187 ss.

<sup>30</sup> Non è di questo avviso G. Virga, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., 53. In ogni caso, non si ritiene necessariamente automatico il giudizio di sufficienza delle garanzie partecipative previste dalle normative speciali, posto che si richiede «di valutare volta a volta, con riferimento a singoli procedimenti, se e in che misura tali garanzie siano assicurate»: V. Molaschi, *La partecipazione nel Servizio sanitario nazionale*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, cit., 95.

<sup>31</sup> E. Casetta, F. Fracchia, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 457. Sull'assenza della partecipazione nella fase prodromica all'adozione dell'atto generale, svolge considerazioni critiche M.R. Spasiano, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione dell'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, 2, 2002, 283 ss.

<sup>32</sup> In tema di piani generali degli impianti pubblicitari, cfr., ad es., Tar Lazio, Roma, sez. II, 22 febbraio 2016, n. 2283; Tar Puglia, sez. III, 10 marzo 2009, n. 481; Tar Puglia, Lecce, 29 novembre 2007, n. 4110. Cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2016, n. 768, in merito a un'ordinanza limitativa del traffico in una determinata zona del territorio comunale; 7 novembre 2007, n. 5787, riguardante alcune ordinanze aventi ad oggetto limitazioni di velocità, peso e orario al passaggio di mezzi pesanti in determinate strade; Tar Liguria, sez. II, 9 dicembre 2016, n. 1216, sull'istituzione di un'area pedonale nel centro cittadino; 9 dicembre 2016, n. 1215, quanto all'emanazione di un provvedimento provinciale con cui è stata determinata la composizione numerica di un organo; Tar Lombardia, Milano, 25 febbraio 2015, n. 554, in tema di programmazione triennale delle opere pubbliche; Tar Puglia, Lecce, sez. II, 13 giugno 2014, n. 1491, in merito all'atto comunale di individuazione di una nuova sede farmaceutica.

Non di rado, tuttavia, la stessa giurisprudenza si è adoperata per mitigare la “deroga” prevista dall’art. 13, l. n. 241/1990: così, ad esempio, nei confronti di procedimenti volti all’adozione di atti pur formalmente generali sono state estese le garanzie partecipative di cui alla l. n. 241/1990, in ragione della determinabilità, da parte dell’amministrazione, dei destinatari degli atti predetti<sup>33</sup>.

Ciò nondimeno, la tutela contro le violazioni procedurali che incidono sulle pretese partecipative incontra l’“ostacolo” dell’art. 21-*octies*, l. n. 241/1990<sup>34</sup>, che richiede al ricorrente l’ardua dimostrazione – con una discutibile inversione dell’onere della prova – che gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento, ove previamente comunicatogli, sarebbero stati idonei a far adottare all’amministrazione una decisione diversa da quella in concreto assunta<sup>35</sup>.

Sempre nell’ottica di un rafforzamento delle garanzie partecipative nei confronti dei procedimenti volti all’adozione di misure generali, pare di rilievo quell’orientamento giurisprudenziale – seppure minoritario – ad avviso del quale l’art. 13, l. n. 241/1990 configurerebbe una norma di carattere residuale, nel senso che, in assenza di una disciplina di settore, la partecipazione ai procedimenti volti all’adozione di misure generali deve essere comunque garantita dall’amministrazione procedente<sup>36</sup>.

Non sono, infine, mancate fattispecie nelle quali il giudice amministrativo abbia sì escluso le garanzie partecipative, ma parimenti abbia evidenziato, sul piano dell’opportunità, «la possibilità – non certo preclusa dall’art 13 l. 241/90 – di dar ugualmente corso a forme di coinvolgimento di altri operatori del set-

---

<sup>33</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2012, n. 3085, che ha statuito che l’adozione della delibera di localizzazione di un programma costruttivo di edilizia residenziale pubblica, in quanto atto a valenza non pianificatoria e dal carattere immediatamente operativo, deve essere preceduta dalla comunicazione d’avvio del procedimento da inviare a tutti i soggetti interessati, e precipuamente ai proprietari degli immobili assoggettati a espropriazione. V. Tar Campania, Napoli, sez. I, 12 luglio 2006, n. 7829, il quale, nei confronti di un’ordinanza limitativa del traffico in una determinata zona del territorio comunale, ha affermato che «vi sono senza dubbio posizioni di soggetti agevolmente determinati o determinabili, quali quelli che con la zona interessata hanno stabili collegamenti territoriali» (es. popolazione residente e i titolari di esercizi commerciali in loco durevolmente e non occasionalmente limitati dal provvedimento antitraffico), a cui l’amministrazione avrebbe dovuto comunicare, con idonee forme di divulgazione, l’avvio del procedimento. La sentenza in questione è stata, tuttavia, riformata in appello: Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2016, n. 768. V. anche Tar Puglia, Bari, sez. III, 26 febbraio 2015, n. 368, che ha negato la natura di atto di pianificazione a una delibera comunale che ha individuato in maniera puntuale gli edifici di alcuni quartieri del centro cittadino – tra cui quello dei ricorrenti – che esprimevano valori architettonici ritenuti meritevoli di conservazione. Pertanto, i giudici hanno censurato la mancata comunicazione di avvio del procedimento nei confronti degli stessi ricorrenti, sebbene abbiano, poi, “salvato” la legittimità dell’atto finale, in base all’art. 21-*octies*, l. n. 241/1990.

<sup>34</sup> Sul punto, v. le osservazioni critiche di F. Fracchia, M. Occhiena, *Teoria dell’invalidità dell’atto amministrativo e art. 21-*octies*, l. 241/1990: quando il legislatore non può e non deve*, in *giustamm.it*, 4, 2005.

<sup>35</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2015, n. 2127; sez. V, 18 aprile 2012, n. 2257; Tar Basilicata, sez. I, 21 giugno 2014, n. 398; Tar Puglia, Bari, sez. III, 26 febbraio 2015, n. 368.

<sup>36</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2005, n. 1236; 24 ottobre 2000, n. 5720; Tar Abruzzo, L’Aquila, 3 aprile 2006, n. 205; Tar Campania, Napoli, sez. I, 13 settembre 2005, n. 13485.

tore in funzione collaborativa-deflattiva»<sup>37</sup>; oppure, casi in cui la stessa amministrazione procedente, pur non essendovi obbligata, abbia volontariamente “invitato” determinati soggetti a esprimere il loro punto di vista (non vincolante) nel procedimento<sup>38</sup>.

#### 4. *Il favor participationis nell'evoluzione delle discipline di settore e dell'ordinamento*

A tacere delle pur significative aperture della giurisprudenza a una maggiore garanzia della partecipazione nei procedimenti tesi all'adozione di misure generali, non si possono non menzionare alcune discipline di settore, che hanno spesso riconosciuto più ampie forme di partecipazione nell'ambito di tali procedimenti<sup>39</sup>.

Viene anzitutto in rilievo la materia del governo del territorio, ove storicamente sono stati previsti meccanismi più sofisticati di partecipazione, specie con riguardo ai procedimenti di pianificazione<sup>40</sup>.

In questa stessa direzione si colloca la disciplina in materia ambientale<sup>41</sup>. Il d.lgs. n. 152/2006 detta, infatti, regole peculiari – e più garantiste di quelle di cui alla l. n. 241/1990 – con riferimento ad alcuni procedimenti (ad esempio: Via, Vas e Aia), in attuazione della Convenzione di Aarhus e delle pertinenti direttive europee<sup>42</sup>.

Un rilievo del tutto particolare riveste la partecipazione ai procedimenti volti all'adozione degli atti di regolazione delle autorità indipendenti<sup>43</sup>. Qui, in real-

<sup>37</sup> Tar Puglia, sez. III, 31 agosto 2011, 1289, in tema di provvedimenti di adeguamento tariffario per determinate prestazioni sanitarie.

<sup>38</sup> Ad es., v. Tar Lazio, sez. III-ter, 13 giugno 2016, n. 6723, in riferimento al procedimento teso all'adozione di un regolamento concernente un servizio di rimorchio portuale.

<sup>39</sup> Quanto all'influenza del diritto europeo e internazionale sul rafforzamento della partecipazione nell'attività amministrativa generale, v. M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, cit., 249 ss.

<sup>40</sup> Grazie soprattutto alla legislazione regionale che sono state introdotte le varianti più significative in tema di partecipazione all'attività di pianificazione (quali, ad esempio, la sua collocazione preliminare nell'iter pianificatorio, gli estesi criteri di legittimazione all'intervento dei privati, la differente qualità degli istituti rispetto a quelli previsti dalla legge urbanistica fondamentale): cfr. M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, cit., 67 ss.

<sup>41</sup> G. Pizzanelli, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Milano, 2010, 211 ss.; M. Cocconi, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, cit., 95 ss.; R. Montanaro, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. Crosetti, F. Fracchia, *Procedimento amministrativo e partecipazione*, cit., 107 ss.; di recente, C. Mari, *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, Roma, 2017, 67 ss.

<sup>42</sup> La Convenzione garantisce, in particolare, la partecipazione (anche in forma orale) del «pubblico» all'«elaborazione di piani e programmi relativi all'ambiente» (v. art. 3-sexies, commi 1-bis, 1-sexies, 1-septies, d.lgs. n. 152/2006), oltre alla possibilità di intervenire nella fase di elaborazione degli atti di carattere normativo.

<sup>43</sup> A titolo esemplificativo, v. art. 2, comma 24, della l. n. 481/1995. Di recente, v. art. 213, comma 2, d.lgs. n. 50/2016. Ad ogni modo, la partecipazione degli *stakeholders* ai procedimenti volti all'emanazione degli

tà, l'enfasi sull'elemento partecipativo e sul contraddittorio sembrerebbe avere una precipua finalità, che è quella di "recuperare" il *deficit* di legalità sostanziale cui sarebbero soggette le *authorities*<sup>44</sup>.

In materia di contratti pubblici, si può, invece, richiamare l'art. 22, d.lgs. n. 50/2016, che demanda a un futuro d.P.C.M. la fissazione delle modalità di svolgimento della procedura obbligatoria di dibattito pubblico per la realizzazione delle c.d. "grandi opere", i cui esiti sono discussi e considerati in sede di predisposizione del progetto di fattibilità<sup>45</sup>.

Ancora, in tema di enti locali, la normativa prevede molteplici istituti partecipativi, anche se, a rigore, essi sono legati a un'idea di partecipazione più politico-istituzionale, piuttosto che procedimentale in senso stretto<sup>46</sup>.

Non possono, inoltre, essere trascurate le recenti riforme che hanno, in particolare, interessato la trasparenza amministrativa, segnando un'inversione di tendenza rispetto alla originaria diffidenza del legislatore verso il riconoscimento di forme di controllo diffuso sull'operato della pubblica amministrazione<sup>47</sup>.

Sebbene non sia possibile parlare, in questi casi, di partecipazione in senso proprio<sup>48</sup>, l'idea – accolta dal legislatore<sup>49</sup> – della trasparenza come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni», che prescinde dalla differenziazione dell'interesse del richiedente, risulta chiaramente funzionale, tra le altre cose, a promuovere una più consistente partecipazione dei cittadini all'attività e all'organizzazione amministrativa e a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche<sup>50</sup>.

Anche l'innovazione tecnologica ha spinto l'ordinamento verso un maggiore coinvolgimento "elettronico" dei cittadini ai processi decisionali pubblici, compresi quelli volti all'adozione di atti normativi e amministrativi generali: il

---

atti di regolazione è, di norma, disciplinata da ogni Autorità indipendente di regolazione con propri atti: ad es., per l'Aeegsi, v. delib. 23 dicembre 2014, n. 649/2014/A.

<sup>44</sup> Nel senso anzidetto, v., *ex multis*, M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005, 155 ss. In riferimento al tema del procedimento e del contraddittorio per gli atti delle *Authorities*, v. M. Ramajoli, *Il contraddittorio nel procedimento antitrust*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 665 ss. In giurisprudenza, cfr., di recente, Cons. Stato, sez. VI, 20 marzo 2015, n. 1532; 2 maggio 2012, n. 2521; Tar Lombardia, sez. I, 24 giugno 2014, n. 1648; sez. III, 3 gennaio 2011, n. 1.

<sup>45</sup> Sul punto, v. A. Averardi, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2016, 4, 505 ss.

<sup>46</sup> Cfr. art. 8, d.lgs. n. 267/2000.

<sup>47</sup> L'art. 24, comma 3, l. n. 241/1990 vieta l'ammissibilità di istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

<sup>48</sup> M. Bombardelli, *La partecipazione procedimentale*, cit., 298-299, il quale sostiene che le «forme diffuse di controllo» sono distinte dalla partecipazione, in quanto «collocano il privato-controllore al di fuori della vicenda legata all'agire amministrativo».

<sup>49</sup> In particolare, v. d.lgs. n. 33/2013 e ss.mm.

<sup>50</sup> Art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013.

d.lgs. n. 82/2005 (c.d. “Codice dell’amministrazione digitale”), oltre a prevedere il diritto di chiunque ad avvalersi degli strumenti inclusi nel C.a.d. «anche ai fini della partecipazione al procedimento amministrativo»<sup>51</sup>, stabilisce che le pubbliche amministrazioni (e le società a controllo pubblico) favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all’estero, al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, «anche attraverso l’utilizzo, ove previsto e nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare»<sup>52</sup>.

Il diritto positivo sembra, dunque, aver innescato un graduale processo di trasformazione del sistema talmente trasversale da essere destinato a produrre i suoi effetti anche sull’attività e sull’organizzazione amministrativa più direttamente coinvolta nell’attuazione dei diritti sociali delle persone.

D’altra parte, è dato ormai consolidato che la partecipazione dei cittadini all’attività amministrativa si realizzi non solo rispetto alla tradizionale attività provvedimentale, ma anche con riguardo a quella «erogativa» o di prestazione dei servizi (ivi compresi quelli sociali)<sup>53</sup>, sebbene si ritenga di distinguere, in proposito, i vari «segmenti» che compongono il servizio pubblico<sup>54</sup>.

Già a partire dal 1994, con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994<sup>55</sup> sono stati fissati, in via generale, i «principi fondamentali» cui deve essere informata l’«erogazione dei servizi pubblici», tra cui – per quanto qui più interessa – figura la «partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico»<sup>56</sup>.

La partecipazione degli utenti all’erogazione dei servizi pubblici *tout court* è, in particolare, assicurata, a livello di normativa primaria, nei confronti delle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 82/2005.

<sup>52</sup> Art. 9, d.lgs. n. 82/2005.

<sup>53</sup> F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all’attività amministrativa*, cit., 943 ss., intendendo con attività «erogativa» quell’attività amministrativa che, di regola, si svolge mediante prestazioni materiali rispetto a cui gli utenti sono titolari di interessi legittimi pretensivi.

<sup>54</sup> Il rilievo è di L. Carrozza, *Partecipazione e contratto di servizio*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, cit., 4-5, la quale evidenzia come all’atto (di norma generale) di assunzione del servizio dovrebbe applicarsi l’art. 13, l. n. 241/1990, che, appunto, esclude l’istituto della partecipazione per i procedimenti tesi all’emanazione di atti generali.

<sup>55</sup> Pubblicata nella G.U. 22 febbraio 1994, n. 43.

<sup>56</sup> Cfr. par. I.5 della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 gennaio 1994. In realtà, le disposizioni della direttiva appena ricordata hanno avuto uno scarso rilievo nella realtà pratica: così, G. Lo Schiavo, *Le misure di qualità e la customer satisfaction*, in G. Azzone, B. Dente (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1999, 113.

<sup>57</sup> V. Art. 11 del d.lgs. n. 286/1999. In dottrina si è sottolineata l’importanza della partecipazione dei cittadini-utenti alla definizione degli standards minimi e alla successiva verifica circa il loro rispetto: G. Napoli-

Il predetto campo di applicazione della partecipazione, che si realizza «attraverso forme rappresentative» dell'utenza, è confermato anche dal Codice del consumo, che riconosce, non a caso, come «fondamentale» il diritto dei consumatori e degli utenti all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza<sup>58</sup>.

Il medesimo Codice prevede, inoltre, l'obbligo, a carico di determinati enti erogatori di servizi pubblici, di adozione di apposite carte dei servizi<sup>59</sup>. Con riferimento specifico ai servizi sociali, la l. n. 328/2000 prevede che ciascun ente erogatore adotti una «carta dei servizi sociali» (che costituisce requisito necessario ai fini dell'accreditamento), in base allo schema generale di riferimento adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri<sup>60</sup>.

Sulla scorta della lettura sistematica delle previsioni legislative e di quelle contenute nelle carte di servizi, sono stati individuati tre diversi momenti di partecipazione del cittadino-utente: «uno preliminare, di definizione della programmazione e degli interventi degli enti erogatori; uno specifico riguardante la fissazione dei livelli di qualità del servizio; il terzo di verifica e misura del raggiungimento dei livelli prefissati di qualità e successivo alle prestazioni»<sup>61</sup>.

Ciò che, in realtà, vale a rendere peculiare la partecipazione all'attività erogativa è il terzo e ultimo «momento» partecipativo sopra descritto, nel quale l'intervento degli utenti è successivo alle prestazioni rese e consente al gestore l'acquisizione della valutazione sul servizio ricevuto, in vista di un migliore espletamento dell'attività futura<sup>62</sup>.

In questo senso, la partecipazione svolge una funzione di controllo sull'operato dell'amministrazione e, più specificamente, sul raggiungimento dei risultati che le sono affidati nello svolgimento della funzione<sup>63</sup>.

---

tano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Roma, 2000, 549 ss.

<sup>58</sup> Art. 2, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 206/2005.

<sup>59</sup> Art. 101, del d.lgs. n. 206/2005 (c.d. Codice del consumo). In generale, sulla carta dei servizi pubblici, cfr. G. Vesperini, S. Battini, *La carte dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997.

<sup>60</sup> Art. 13, l. n. 328/2000. Sul punto, v. A. Maltoni, *I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali*, in *Le Regioni*, 5, 2005, 877 ss.; F. Midiri, *Commento all'art. 13*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 244 ss.; In materia sanitaria, v. M. Conticelli, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Milano, 2012, 207 ss.

<sup>61</sup> F. Giglioni, S. Lariccia, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, cit., 943 ss.

<sup>62</sup> G. Vesperini, S. Battini, *La carte dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, cit., 59.

<sup>63</sup> Così M. Bombardelli, *La partecipazione procedimentale*, cit., 298.

## 5. *Cenni alle forme di partecipazione all'organizzazione dei servizi sociali previste dalla normativa statale*

La legge statale “quadro” per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali prevede che esso sia governato secondo il “metodo della programmazione”, che si atteggia diversamente a seconda del livello di governo territoriale di riferimento<sup>64</sup>.

Le “formazioni sociali” di cui all’art. 2, Cost., sono chiamate, «in termini costitutivi», a concorrere alla programmazione e alla gestione dei servizi alla persona<sup>65</sup>, secondo il «principio di sussidiarietà sociale o di sussidiarietà in senso stretto come modalità ordinaria per la cura e il perseguimento di finalità di interesse pubblico»<sup>66</sup>. Un ruolo significativo è svolto in tal senso dai soggetti appartenenti al c.d. Terzo settore<sup>67</sup>: proprio con riferimento a questi ultimi, la recente disciplina di riforma ha ulteriormente confermato la necessità per l’amministrazione di coinvolgere attivamente, nell’esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi in ambito sociale, i soggetti in questione, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento<sup>68</sup>.

Più specificamente con riguardo all’esercizio delle funzioni di programmazione, la normativa statale prevede che gli enti territoriali si ispirino al principio della «concertazione e cooperazione», non solo fra i livelli istituzionali, ma anche fra questi e i soggetti di cui all’art. 1, comma 4, l. n. 328/2000, nonché le organiz-

<sup>64</sup> Secondo parte della dottrina, si tratterebbe, in realtà, di un meccanismo di “pianificazione a cascata” (nazionale, regionale, zonale): cfr. A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Milano, 2007, 163-176. Nel quadro delle competenze riconosciute alle Regioni dalla l. cost. n. 3/2001, la funzione programmatica statale è stata di fatto superata dalla programmazione regionale e allo Stato non resta che la competenza legislativa esclusiva in tema di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Sul “nuovo” ruolo assunto dalla l. n. 328/2000 a seguito della riforma costituzionale del 2001 e sui conseguenti risvolti organizzativi dei servizi sociali, v. V. Molaschi, *L'organizzazione amministrativa dei servizi sociali*, in R. Morzenti Pellegrini, V. Molaschi, *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, Torino, 2012, 81 ss.

<sup>65</sup> A. Mattioni, *La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 10 ss.

<sup>66</sup> G. Pastori, *Le prospettive aperte dalla legge n. 328/2000. Cinque anni dopo*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 87. Per una critica al principio di sussidiarietà in tema di servizi sociali, v. E. Ferrari, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 99 ss.

<sup>67</sup> V. art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017 (emanato in attuazione della l. delega di riforma del Terzo settore n. 106/2016) e art. 1, l. n. 328/2000.

<sup>68</sup> V. Art. 55, comma 1, d.lgs. n. 117/2017. In argomento, cfr. L. Gili, *Il codice del Terzo Settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, in *Urb. e app.*, 1, 2018, 15 ss.

zazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale<sup>69</sup>, dando luogo a una sorta di programmazione negoziata<sup>70</sup>.

Se il principio della concertazione e cooperazione in esame non sembra tanto valevole a livello regionale, ove è stabilito che le Regioni si limitino, nella programmazione degli interventi sociali, alla mera «consultazione»<sup>71</sup>, esso pare al contrario applicabile ai Comuni nell'elaborazione del piano di zona.

Invero, anche i Comuni, nell'esercizio delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e quelle di concorso alla programmazione regionale, hanno il compito di effettuare «forme di consultazione» per valutare la qualità e l'efficacia dei servizi e formulare proposte ai fini della predisposizione dei programmi<sup>72</sup>.

Tuttavia, nella predisposizione dei piani di zona, di norma adottati attraverso accordi di programma, devono essere individuate «le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'art. 1, comma 4», i quali concorrono, unitamente ai soggetti pubblici e alle Ipab<sup>73</sup>, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano<sup>74</sup>.

Dunque, non solo consultazione, ma anche concertazione<sup>75</sup> dei soggetti del «privato sociale», i quali possono, peraltro, essere chiamati a partecipare a istruttorie pubbliche indette dai Comuni per la co-progettazione di interventi innovativi e sperimentali a livello locale<sup>76</sup>.

Come si avrà modo di approfondire nell'analisi di alcune esperienze del territorio milanese<sup>77</sup>, il metodo della programmazione degli interventi e dei servizi sociali si rivela centrale ai fini della nostra analisi, non solo perché facilita la cooperazione tra diversi soggetti e l'integrazione con altri strumenti di programmazione, ma in quanto si configura innanzitutto come «luogo principe della

<sup>69</sup> Art. 3, comma 2, lett. b), l. n. 328/2000.

<sup>70</sup> Così G. Pastori, *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 81.

<sup>71</sup> Art. 8, comma 2, l. n. 328/2000.

<sup>72</sup> Art. 6, comma 3, lett. d), l. n. 328/2000.

<sup>73</sup> Sul riordino delle Ipab, v. G. Bottino, *Forme di gestione e soggetti giuridici nell'organizzazione dei servizi sociali*, in *Servizi pubblici e appalti*, 3, 2005, 264-266.

<sup>74</sup> Art. 19, commi 1, lett. g) e 3, l. n. 328/2000. Sul punto, v. M. Massa, *Commento all'art. 19*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 428 ss.

<sup>75</sup> La distinzione circa la diversa modalità di coinvolgimento dei soggetti privati nella programmazione dei servizi sociali è evidenziata anche da P. Sabbioni, *Commento all'art. 3*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 144-145.

<sup>76</sup> L'art. 7 del d.P.C.M n. 15241 del 30 marzo 2001, emanato ai sensi dell'art. 5, ln. 328/2000, ha stabilito che i Comuni, al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, possano «indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il Comune per la realizzazione degli obiettivi».

<sup>77</sup> V. parr. 7-9.



partecipazione»<sup>78</sup>, la quale può assumere forme giuridiche e livelli di formalizzazione differenziati a seconda dei contesti territoriali di riferimento<sup>79</sup>.

#### 6. (segue) *Il livello regionale: la partecipazione in Lombardia*

In attuazione della previsione generale contenuta nella legge quadro che prevede il coinvolgimento delle formazioni sociali «nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»<sup>80</sup>, la legge regionale lombarda n. 3/2008<sup>81</sup> («Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale»)<sup>82</sup> conferma che, oltre ai Comuni (singoli e associati), alle Province (e alla Città metropolitana di Milano), nonché agli altri enti pubblici coinvolti, «concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali, secondo gli indirizzi definiti dalla Regione: (...) b) le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà; c) i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale; d) gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale»<sup>83</sup>.

Ancora, la Regione, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e verifica delle unità d'offerta sociali che le competono, si avvale della collaborazione degli enti locali e dei soggetti del Terzo settore, promuovendone la partecipazione anche a livello comunale<sup>84</sup>. Essa ha, a tal fine, definito le modalità di consultazione di questi ultimi, attraverso l'istituzione del Tavolo di consultazione del Terzo Settore, presente anche a livello territoriale presso gli uffici di piano<sup>85</sup>.

Il Tavolo di consultazione del Terzo Settore è lo strumento di interlocuzione istituzionale e di raccordo tra la Regione e i soggetti del Terzo settore per

<sup>78</sup> A. Pioggia, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014, 183.

<sup>79</sup> A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., 173-174.

<sup>80</sup> Art. 1, comma 4, l. n. 328/2000.

<sup>81</sup> Per una panoramica sulle varie legislazioni regionali in materia, v. F. Biondi Dal Monte, V. Casamasima, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5-6, 2014.

<sup>82</sup> In proposito, v. S. Frego Luppi, *La sussidiarietà orizzontale nei servizi sociali. Il caso della Regione Lombardia*, in *Dir. econ.*, 1, 2009, 67 ss.

<sup>83</sup> Art. 3 comma 1, l. r. n. 3/2008.

<sup>84</sup> Art. 9, l. r. n. 3/2008. Ciò anche in attuazione dello statuto regionale, che promuove, tra le altre cose, «la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali e economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative» (Art. 8 dello Statuto regionale della Lombardia).

<sup>85</sup> Delib. Giunta regionale n. 7797 del 30 luglio 2008.

lo sviluppo delle politiche sociali e per il governo della rete di interventi e servizi sociali sul territorio.

A livello comunale, i comuni singoli e associati (e le comunità montane, ove delegate) programmano, progettano e realizzano la rete locale delle unità d'offerta sociali, nel rispetto degli indirizzi e conformemente agli obiettivi stabiliti dalla Regione, «anche promuovendo la partecipazione dei soggetti di cui all'articolo 3».

Lo strumento di programmazione in ambito locale della rete d'offerta sociale è, appunto, il piano di zona<sup>86</sup>, che definisce le modalità di accesso alla rete, indica gli obiettivi e le priorità di intervento, individua gli strumenti e le risorse necessarie alla loro realizzazione.

Siccome è il Comune che assurge a fulcro centrale, in termini programmatori, organizzativi e operativi, delle politiche di welfare, è ad esso che occorre volgere l'attenzione, anche e soprattutto per "misurare" la cifra della partecipazione della cittadinanza alle scelte di programmazione e di organizzazione dei servizi sociali sul territorio.

## 7. *Il Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014*

Rispetto ai piani di zona previgenti, il Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014<sup>87</sup> segna un "mutamento di prospettiva" – specie con riguardo ai profili di nostro interesse – nelle politiche cittadine di welfare, in quanto esso non è stato tanto concepito come un atto amministrativo unilaterale di programmazione (teso, essenzialmente, alla organizzazione dei servizi sociali sul territorio comunale e alla conseguente allocazione delle risorse finanziarie), ma, piuttosto, come un "documento di visione strategica", alla cui elaborazione e redazione hanno contribuito i principali attori, pubblici e privati, del welfare locale<sup>88</sup>.

Ai vari tavoli di lavoro concernenti l'elaborazione e la redazione del Piano, condotti sotto la supervisione tecnico-scientifica del Cergas<sup>89</sup> dell'Università Bocconi, hanno, preso parte non solo i diversi attori pubblici della politica sociale locale (Comune di Milano, Comuni della Città metropolitana, Città metropolitana, ATS, parti sociali, ...), ma anche le associazioni e i cittadini attraverso: l'utilizzo di una piattaforma web nella quale sono state riversate le singole proposte; l'organizzazione di incontri ed eventi tematici di progettazione, innovazione e sperimentazione sociale; la costituzione di «Focus groups del welfare di doma-

<sup>86</sup> Art. 8, l. r. n. 3/2008.

<sup>87</sup> Approvato dal Consiglio comunale in data 25 settembre 2012 e successivamente prorogato per il triennio 2015-2017: delib. del Consiglio comunale n. 20 del 15 luglio 2015.

<sup>88</sup> Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014, 3 ss.

<sup>89</sup> Centro di ricerca sulla gestione dell'assistenza sociale e sanitaria.

ni», composti da giovani tra i 20 e i 30 anni, allo scopo di fornire ulteriori spunti e riflessioni sul sistema di welfare della città di Milano; la consultazione del Forum cittadino del Terzo settore.

È indubbio che gli interlocutori fondamentali dell'amministrazione comunale in questo processo partecipativo siano stati proprio i soggetti appartenenti al Terzo settore, con i quali è stata decisa l'istituzione e la composizione dei vari tavoli di lavoro, nonché sono stati condivisi i risultati dell'attività dei tavoli medesimi, poi recepiti nei vari documenti allegati al piano<sup>90</sup>.

Nel settembre 2017 è stata formalmente avviata la fase prodromica all'elaborazione del nuovo piano di zona del Comune di Milano per il triennio 2018/2020. È stata a tal fine creata una cabina di regia tra il Comune e il Terzo settore, anche allo scopo di attribuire a quest'ultimo un maggior "peso" istituzionale nella dialettica con l'amministrazione. Sono stati quindi istituiti, sempre in stretta collaborazione con il Terzo settore, i tavoli di lavoro sulle principali questioni che attengono alla politica del welfare cittadino. Entro il mese di dicembre 2017 tali tavoli avranno il compito di produrre ciascuno un documento, che costituirà, sulla falsariga del processo di "costruzione" partecipativa del piano attualmente vigente, la "base" per la elaborazione del nuovo piano di zona.

### 7.1. *La partecipazione come "metodo di lavoro" nella programmazione comunale dei servizi sociali*

Con il piano di zona approvato nel 2012, il Comune ha dato avvio a un massiccio coinvolgimento dei principali attori del welfare locale alla elaborazione delle linee strategiche dell'amministrazione in ordine alla programmazione dei servizi sociali sul territorio.

Il processo partecipativo in questione non si è, però, interrotto con l'approvazione del piano di zona. Anzi, alla partecipazione è stata attribuita una vera e propria "veste" istituzionale.

Si intende, in particolare, riferirsi all'approvazione, nel 2012, da parte della Giunta comunale, del Protocollo d'intesa tra il Comune e il Forum del Terzo settore<sup>91</sup>, con cui l'amministrazione non si è limitata al riconoscimento del Terzo settore quale proprio interlocutore istituzionale, ma ne ha anche previsto il pieno coinvolgimento nella definizione degli indirizzi programmatici dell'ente in ambito sociale.

<sup>90</sup> [http://mediagallery.comune.milano.it/cdm/objects/changeme:20130/datastreams/dataStream3924297152120263/content?pgpath=/SA\\_SiteContent/UTILIZZA\\_SERVIZI/PER\\_SOCIALE/Piano\\_sviluppo\\_Welfare/Piano\\_sviluppo\\_welfare\\_%202012\\_2014](http://mediagallery.comune.milano.it/cdm/objects/changeme:20130/datastreams/dataStream3924297152120263/content?pgpath=/SA_SiteContent/UTILIZZA_SERVIZI/PER_SOCIALE/Piano_sviluppo_Welfare/Piano_sviluppo_welfare_%202012_2014).

<sup>91</sup> Delib. Giunta comunale del 24 agosto 2012.

A questo riguardo è stato costituito un «Tavolo di confronto periodico», che si riunisce almeno una volta ogni trimestre, con l'espreso impegno da parte del Comune di garantire la partecipazione del Forum del Terzo settore alle fasi programmatiche, di analisi e valutazione, nonché di assicurare una costante e preventiva informazione sulle scelte di indirizzo generale e strategiche degli assessorati alle politiche sociali, coesione e volontariato. Oltre al Tavolo di confronto periodico succitato, sono stati istituiti con il Forum del Terzo settore ulteriori diciotto tavoli di lavoro permanenti su temi specifici legati al welfare.

Ciò che ai nostri fini appare di preminente rilievo è il fatto che i risultati – raccolti in specifici documenti – dei descritti momenti istituzionali di confronto tra l'amministrazione e il Terzo settore abbiano arricchito (e tuttora arricchiscono) l'istruttoria dei procedimenti tesi all'adozione dei vari atti programmatici in tema di welfare, i quali, per l'appunto, di regola recepiscono le indicazioni, le idee e le soluzioni emerse in seno ai tavoli di lavoro.

Trattasi, dunque, di una sorta di “dialogo” istituzionalizzato sulla definizione delle “regole del gioco”<sup>92</sup> dei più rilevanti comparti del welfare cittadino, i cui tratti formali si rinvergono anche all'esito di siffatto processo partecipato, nella misura in cui nelle delibere programmatiche finali l'amministrazione dà espresso atto di aver «sentito» il Forum del Terzo settore nel corso dell'istruttoria.

## 7.2. *La sperimentazione di percorsi partecipativi di singoli cittadini alla programmazione comunale del welfare*

Il caso del Comune di Milano è rilevante anche per un altro aspetto, che – come si avrà modo di vedere – risulta ignoto alle altre esperienze analizzate nel corso della presente ricerca: il tentativo di coinvolgere (anche) i singoli cittadini nella programmazione dei servizi sociali sul territorio comunale.

Ne è un esempio il «Progetto “Welfare di tutti”»<sup>93</sup> che, con la suggestiva idea di considerare tutti i cittadini milanesi come “destinatari” e, allo stesso, tempo “produttori” di welfare, ha previsto la creazione di una piattaforma, sia fisica che telematica<sup>94</sup>, attraverso la quale i cittadini hanno immediato accesso all'offerta del

---

<sup>92</sup> E. Frediani, *La produzione normativa nella sovranità “orizzontale”*, cit., 325 ss., secondo il quale «una decisione adottata in forma trasparente e sulla base di un “dialogo” aperto, costante e quanto più possibile paritario tra decisore e destinatari della medesima, potrà dirsi qualitativamente “buona” anzitutto in relazione alla condivisione dei suoi contenuti da parte di questi ultimi, nel senso di un'autentica rispondenza del *decisum* alle reali esigenze prospettate in sede procedimentale dagli stessi soggetti nei cui confronti dovrà produrre i propri effetti».

<sup>93</sup> Su cui, v. <http://www.fondazioneclariplo.it/it/progetti/servizi/welfare-di-comunita/welfare-di-tutti.html>.

<sup>94</sup> V. <http://wemi.milano.it>.

sistema dei servizi domiciliari e, al contempo, gli erogatori hanno la possibilità di valorizzare e promuovere la loro attività su tutto il territorio comunale.

L'esperienza del progetto descritto è, per quanto più in questa sede interessa, rilevante, in quanto le richieste presentate dai cittadini attraverso la piattaforma, esprimendo bisogni concreti e attribuendo "sostanza" alla domanda di welfare, possono consentire all'amministrazione di acquisire un patrimonio informativo destinato potenzialmente ad incidere sulla stessa organizzazione e programmazione dell'offerta comunale dei servizi sociali.

Altra esperienza degna di nota è il «crowd-funding civico» per il finanziamento di «progetti innovativi ad alto impatto sociale nel campo della cura e dell'assistenza a categorie fragili di popolazione, dell'accessibilità e della connettività urbana, della qualità di vita dei cittadini». Imprese ed enti no profit hanno a disposizione una sezione di una nota piattaforma telematica per la raccolta online dei fondi, e i progetti selezionati vengono cofinanziati dal Comune (fino ad un massimo di 50.000 €) se le micro-donazioni online raggiungono almeno il 50% delle risorse necessarie per la realizzazione del progetto. È chiaro che, ai fini del successo della raccolta delle risorse dai singoli cittadini, occorre che questi siano attivamente coinvolti dai promotori del progetto nella elaborazione e realizzazione del progetto "ad alto impatto sociale".

Ancora, meritano di essere menzionate le c.d. "social streets", ovvero comunità di residenti che si costituiscono attraverso il web e che si organizzano, tra le altre cose, per realizzare nel proprio quartiere, a titolo volontario e gratuito, progetti di interesse comune di tipo solidaristico, culturale, artistico e di svago. Il Comune ha costituito, a tal proposito, un elenco di c.d. «gruppi informali di cittadinanza attiva», «quale strumento di riconoscimento (...) di queste preziose risorse all'interno della rete degli attori, istituzionali e non, del sistema di welfare milanese»<sup>95</sup>.

### 7.3. *Il Municipio come "luogo di partecipazione"*

Alla luce della recente riorganizzazione amministrativa decentrata del Comune di Milano<sup>96</sup>, i municipi, in quanto organismi di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di prossimità presenti sul territorio, hanno, tra gli altri, il compito di concorrere alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete cittadina delle unità di offerta a carattere sociale, definendo gli indiriz-

<sup>95</sup> V. Delib. Giunta comunale n. 812 del 4 maggio 2016; det. dirigit. n. 50 del 1° marzo 2017 e n. 32 del 20 aprile 2017.

<sup>96</sup> Cfr. delib. del Consiglio comunale n. 29 del 26 ottobre 2015 e Regolamento dei Municipi del Comune di Milano, approvato con delib. del Consiglio comunale n. 17 del 14 aprile 2016.

zi specifici del territorio municipale. A tal fine, i Presidenti di municipio, o loro delegati, «partecipano alla stesura degli atti di pianificazione e di programmazione per i servizi sociali e agli incontri di raccordo con le ATS sul tema delle dipendenze per elaborare attività di prevenzione»<sup>97</sup>.

In occasione dell'aggiornamento annuale del piano di zona e della revisione dei regolamenti comunali riguardanti i servizi alla persona, il Comune deve obbligatoriamente consultare i municipi<sup>98</sup>, i quali possono, altresì, rivolgere istanze agli organi comunali per chiedere o sollecitare l'adozione di provvedimenti su oggetti di interesse dei municipi stessi<sup>99</sup>.

Sono, infine, previsti a beneficio dei cittadini, singoli o associati, gli stessi strumenti partecipativi previsti dallo Statuto comunale per il livello amministrativo centrale, tra cui: la possibilità di presentare al Municipio istanze, petizioni o proposte di deliberazione di iniziativa popolare; la facoltà per il Municipio di istituire consulte municipali; la previsione degli istituti referendari<sup>100</sup>.

Anche sulla scorta dell'esperienza partecipativa positiva che si è avuta con l'elaborazione del Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014, una previsione particolarmente innovativa è quella che attribuisce al municipio la facoltà di istituire "tavoli territoriali" (composti da rappresentanti del municipio, rappresentanti di enti, associazioni, altri soggetti, pubblici e privati, nonché rappresentanti dell'amministrazione comunale centrale) per la raccolta delle esigenze territoriali, la programmazione e progettazione, il monitoraggio e controllo delle azioni, degli interventi e dei servizi di competenza del municipio stesso<sup>101</sup>.

In effetti, il contributo, in particolare offerto dalle (allora) zone di decentramento (oggi municipi, appunto) per l'elaborazione del piano di zona 2012-2014 e per la sperimentazione di nuove forme di partecipazione della cittadinanza alla programmazione territoriale dei servizi alla persona, è stato determinante, se si considera che la consultazione attraverso appositi tavoli territoriali nasce proprio dall'esperienza virtuosa di una delle vecchie zone di decentramento (la Zona 5), primo esempio di «tavolo sociale»<sup>102</sup>.

<sup>97</sup> Art. 9 del Regolamento dei Municipi del Comune di Milano.

<sup>98</sup> Artt. 22 e 57 del Regolamento.

<sup>99</sup> Art. 59 del Regolamento.

<sup>100</sup> Artt. 64, 65, 66, 67 del Regolamento.

<sup>101</sup> Art. 68 del Regolamento.

<sup>102</sup> Cfr. delib. Consiglio di Zona 5 n. 116/2012.

8. *La Città metropolitana di Milano come modello di partecipazione ampia e decentrata: le zone omogenee di ambito sovracomunale*

Per i riflessi – soprattutto in tema di partecipazione della cittadinanza – sulle decisioni programmatiche della Città metropolitana in ordine ai servizi sociali, anche in seno al neo costituito ente territoriale il decentramento delle attività e dei servizi metropolitani mediante la costituzione di zone omogenee di ambito sovracomunale assume peculiare rilievo<sup>103</sup>.

Grazie alle zone omogenee è, infatti, possibile l'organizzazione in forma associata di servizi comunali, nonché l'esercizio (delegato) di funzioni di competenza della Città metropolitana. Inoltre, le predette articolazioni territoriali esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano attraverso specifiche modalità di consultazione<sup>104</sup>.

Anche in ossequio al principio di sussidiarietà (orizzontale) espressamente evocato all'art. 46 dello statuto, la partecipazione dei soggetti, pubblici e privati, interessati agli atti di programmazione o di pianificazione della Città metropolitana (ivi compresi, quelli relativi alle politiche e ai servizi sociali) potrebbe trovare il proprio terreno d'elezione in seno all'organo territorialmente decentrato (la Zona omogenea di riferimento), piuttosto che in quello centrale dell'ente.

La funzione “promozionale” del Coordinatore di zona giocherà, in tal senso, un ruolo cruciale<sup>105</sup>, senza considerare che le zone omogenee hanno il compito di informare la popolazione e gli attori locali circa lo svolgimento delle attività della zona, delle decisioni assunte e dello stato dei rapporti con la Città metropolitana dotandosi, per tale scopo, di una apposita sezione del sito web della Città metropolitana e di altre modalità di comunicazione<sup>106</sup>.

8.1. (segue) *Gli strumenti partecipativi previsti dallo Statuto.*

Lo statuto della Città metropolitana di Milano si caratterizza per la significativa enfasi che viene posta sugli istituti di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche.

<sup>103</sup> V. art. 29 dello Statuto metropolitano e art. 1 del Regolamento per il funzionamento delle zone omogenee, approvato dal Consiglio metropolitano con delib. n. 51 del 30 novembre 2015. Con deliberazione del Consiglio metropolitano del 22 febbraio 2017 sono state definitivamente approvate le sette Zone omogenee in cui è suddivisa la Città metropolitana di Milano (Adda Martesana; Alto Milanese; Magentino e Abbiatense; Nord Milano; Nord Ovest; Sud Est; Sud Ovest).

<sup>104</sup> Art. 10 del Regolamento per il funzionamento delle zone omogenee.

<sup>105</sup> Difatti, il Coordinatore, eletto dall'Assemblea dei sindaci tra i propri componenti, rappresenta la Zona nei rapporti con gli altri enti pubblici e con i privati e promuove la partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti a rilevanza zonale (artt. 5 e 6 del Regolamento).

<sup>106</sup> Art. 14 del Regolamento.

Un rilievo (almeno potenzialmente) significativo, soprattutto ai fini del presente lavoro, può essere assunto dall'istituto della «istruttoria pubblica» per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, che è indetta con deliberazione del Consiglio metropolitano, oppure con le stesse modalità previste per le deliberazioni di iniziativa popolare<sup>107</sup>.

Così come previsto dallo statuto del Comune di Milano, anche quello metropolitano consente, a certe condizioni, la possibilità di presentare una proposta di uno schema di deliberazione<sup>108</sup>. Parimenti, esso permette ai cittadini di rivolgere alla Città metropolitana interrogazioni, istanze e petizioni<sup>109</sup>, oppure di ricorrere allo strumento del referendum, che può essere indetto sulle materie di esclusiva competenza della Città metropolitana<sup>110</sup>, salvo quelle espressamente escluse<sup>111</sup>.

La partecipazione dei cittadini alle decisioni di spettanza dell'ente metropolitano può essere realizzata anche attraverso un organismo di consultazione denominato «Forum metropolitano della società civile», convocato dal sindaco almeno una volta l'anno<sup>112</sup>.

In ogni caso, il sindaco e il consiglio metropolitano possono indire altre forme di consultazioni pubbliche e di partecipazione «quali la raccolta di segnalazioni, il rilevamento di opinioni, concorsi di idee e bilanci partecipativi, attraverso strumenti digitali e non»<sup>113</sup>.

Infine, i cittadini possono partecipare indirettamente alla vita pubblica mediante il ricorso al Difensore civico territoriale, il quale svolge «compiti di tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, delle associazioni e delle imprese residenti nell'area metropolitana»<sup>114</sup>.

## 8.2. *La pianificazione strategica delle politiche e dei servizi sociali sul territorio.*

La partecipazione dei cittadini alle decisioni di programmazione e organizzazione delle politiche e dei servizi sociali della Città metropolitana di Milano si

<sup>107</sup> Art. 8 dello Statuto metropolitano. Già si è anticipato (v. par. 3) che il modello dell'istruttoria pubblica era stato originariamente previsto nel progetto elaborato dalla c.d. «Commissione Nigro» e successivamente espunto dal testo definitivo della l. n. 241/1990. L'istituto non è comunque sconosciuto all'ordinamento: v. E. Frediani, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, cit., 394 ss., in merito alla natura giuridica e ai caratteri dell'istruttoria pubblica di cui all'art. 17 dello Statuto dell'Emilia-Romagna.

<sup>108</sup> Art. 10 dello Statuto metropolitano.

<sup>109</sup> Art. 9 dello Statuto metropolitano.

<sup>110</sup> Art. 11 dello Statuto metropolitano. Le proposte di referendum possono avere finalità consultive, propositive o abrogative.

<sup>111</sup> Art. 11, comma 6, dello Statuto metropolitano.

<sup>112</sup> Il Forum «costituisce la sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della Città metropolitana» (art. 14 dello Statuto metropolitano).

<sup>113</sup> Art. 14, comma 5, dello Statuto metropolitano.

<sup>114</sup> Art. 15 dello Statuto metropolitano.



è anzitutto manifestata grazie alla positiva esperienza del piano strategico del territorio metropolitano di Milano<sup>115</sup>,

La dimensione “aperta” e “partecipativa” del piano in questione risulta significativa, se si considera che esso è stato ideato come «processo di pianificazione aperto, includente e generativo»<sup>116</sup>, nell’ambito del quale sono stati coinvolti gli enti pubblici, i corpi intermedi, le forze economiche e sociali, le associazioni, le autonomie funzionali, il mondo della cultura e della ricerca e, più in generale, i cittadini attraverso il Forum metropolitano della società civile<sup>117</sup>.

Proprio al fine di agevolare la più ampia partecipazione dei soggetti interessati, allo strumento più istituzionale del piano strategico è stata, altresì, affiancata l’«Agenda strategica», non soggetta a limiti di durata, di spazio, di contenuto e di tipologia di attori.

Il processo sopra descritto, che è stato anche accompagnato da specifiche forme di comunicazione elettronica<sup>118</sup>, ha coinvolto attivamente numerosi attori, tra cui i Comuni (con i quali si sono istituiti tavoli di lavoro organizzati per Zone omogenee) e, per quanto qui più interessa, le rappresentanze socio-economiche del territorio (con la costituzione del «Tavolo metropolitano per lo sviluppo», nonché con la partecipazione attiva di numerosi portatori di interessi ai diversi tavoli organizzati sul territorio)<sup>119</sup>.

Sono state effettuate, inoltre, interviste, incontri e discussioni pubbliche con testimoni qualificati, associazioni e altri attori dell’arena metropolitana «per raccogliere *sentiment*, idee, progetti e per accompagnare attivamente il processo di pianificazione»<sup>120</sup>.

<sup>115</sup> Approvato con delibera del Consiglio metropolitano in data 12 maggio 2016. La funzione di pianificazione della Città metropolitana non si esaurisce nella (pur essenziale) pianificazione strategica, ma comprende, altresì, la pianificazione territoriale e quella di coordinamento (funzione, quest’ultima, “ereditata” dalla “vecchia” Provincia). Per un esame delle previsioni dei vari statuti metropolitani in tema di pianificazione strategica v., di recente, A. Tarzia, *Il governo indifferenziato dell’area vasta metropolitana. La pianificazione territoriale e il principio dimenticato*, in G.F. Ferrari (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, in corso di pubblicazione, 598 ss.

<sup>116</sup> Cfr. Piano strategico metropolitano milanese, in <http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PSM/doc/Piano-strategico-della-Citta-metropolitana-di-Milano.pdf>; 35.

<sup>117</sup> V. Piano strategico metropolitano milanese, cit., 35.

<sup>118</sup> In particolare, v. <http://opencms.cittametropolitana.mi.it/PSM/index.html> e la pagina facebook della Città metropolitana di Milano.

<sup>119</sup> Dal punto di vista operativo, quattro sono state le fasi attraverso cui si è articolato il processo di pianificazione strategica (v. Piano strategico metropolitano milanese, cit., 65-66): «Innesco, programmazione e avvio del processo»; «Inventario posizioni e prospettive: Mappa delle idee»; «Costruzione tecnico-politica della proposta di Piano strategico»; «Approvazione del Piano strategico», da parte del Consiglio metropolitano in data 12 maggio 2016. L’approvazione del piano non costituisce l’approdo finale di questo “processo”, ma soltanto l’inizio di un percorso monitorato di continuo e costante contemperamento di interessi tra i vari soggetti coinvolti.

<sup>120</sup> Sul punto, cfr. Piano strategico metropolitano milanese, cit., 66-67.

Dunque, la partecipazione all'elaborazione del piano strategico è stata molto ampia e ha coinvolto soggetti pubblici e privati, i quali hanno fornito il proprio contributo, anche e soprattutto nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali<sup>121</sup>.

### 8.3. *Il Tavolo permanente sulle pari opportunità.*

Una seconda esperienza sicuramente positiva della Città metropolitana di Milano, soprattutto in termini qualitativi degli apporti partecipativi, è stata l'istituzione del Tavolo permanente sulle pari opportunità tra enti pubblici, soggetti privati e Terzo settore.

Il tavolo, finalizzato alla consultazione e allo scambio di informazioni, è stato un esempio di partecipazione estesa e plurale alle decisioni programmatiche concernenti alcune aree tematiche, quali: «contrasto alla violenza di genere», «cultura di genere e prevenzione», «lavoro, imprenditoria, conciliazione», «migranti e Contrasto al fenomeno della tratta», «LGBTQIA».

Al tavolo, coordinato da una cabina di regia e suddiviso nelle suddette aree tematiche, hanno partecipato tutti coloro che, a seguito di avviso pubblico della Città metropolitana, hanno inviato le manifestazioni d'interesse, compilate sulla base di un modello predisposto dall'Ente. Oltre a rappresentanti politici e istituzionali hanno deciso di partecipare numerose associazioni, organizzazioni sindacali e *stakeholders* qualificati<sup>122</sup>.

### 8.4. *Interventi a favore degli studenti con disabilità.*

Gli interventi volti a favorire l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità, che sono stati di recente attratti nella competenza regionale<sup>123</sup>, hanno caratterizzato un importante ambito funzionale della provincia e (oggi) della Città metropolitana, dove la partecipazione di soggetti pubblici e privati alla programmazione delle principali linee di azione è stata piuttosto consistente.

Più precisamente, la Città metropolitana ha effettuato il tentativo di raccogliere, attraverso le già menzionate manifestazioni di interesse, non solo i contri-

---

<sup>121</sup> Ad esempio (v. Piano strategico metropolitano milanese, 73 ss.), dagli apporti partecipativi promossi in tale ambito: è emersa l'importanza della cooperazione intercomunale al fine di garantire standard prestazionali adeguati e omogenei sul territorio; è stata posta l'enfasi sulle collaborazioni pubblico-private e sul Terzo settore nel perseguimento delle politiche giovanili e delle politiche sul lavoro; è stata evidenziata l'esigenza di riflettere, in una dimensione metropolitana, sugli aspetti qualitativi dei servizi e degli interventi, «in un dialogo partecipato con le ATS e il terzo settore sin dal momento della programmazione»; è stata condivisa la necessità di sviluppare interventi di formazione e supporto alla programmazione locale sia sociale che socio-sanitaria, oltre che di implementare interventi integrati nel campo dell'assistenza educativa scolastica.

<sup>122</sup> Ai lavori del tavolo permanente sulle pari opportunità hanno aderito 54 associazioni.

<sup>123</sup> V. l. r. n. 35 del 29 dicembre 2016.

buti degli ambiti territoriali (coincidenti con gli ex distretti ASL), ma anche delle associazioni maggiormente rappresentative.

Dai vari incontri che si sono tenuti è emersa, in particolare, la necessità della trasformazione del modello di erogazione diretta degli assegni a un regime di accreditamento di soggetti qualificati che potessero erogare i servizi.

Tale tentativo è, tuttavia, fallito per la mancanza di certezza circa la continuità dei trasferimenti finanziari di livello statale e regionale e per la scarsa, e temporalmente limitata, dotazione e programmazione finanziaria della Città metropolitana.

### 8.5. *Il concorso alla programmazione territoriale di zona*

Alcune delle esperienze sopra ricordate rappresentano degli esempi concreti di specifiche politiche sociali messe in atto, grazie alla contingente disponibilità di fondi statali e regionali, dalla Città metropolitana, e dove il ricorso alla partecipazione degli *stakeholders*, anche e soprattutto privati, è stato significativo.

Invero, non si può non rammentare che, da un punto di vista più generale, le politiche e i servizi sociali di ambito sovracomunale (e il connesso coinvolgimento degli attori locali pubblici e privati) sono (stati) tradizionalmente svolti nell'ambito della programmazione territoriale di zona con il concorso, anche in termini finanziari, della Provincia di Milano (oggi Città metropolitana) alla programmazione e alla realizzazione della rete delle unità di offerta sociali, con specifico riferimento al sistema dell'istruzione, della formazione professionale e delle politiche del lavoro<sup>124</sup>.

Oggi, il concorso della Città metropolitana a siffatta programmazione (e, di riflesso, la partecipazione dei vari *stakeholders* a tale concorso) è fortemente condizionato non solo per le serie ristrettezze di bilancio dell'Ente, ma anche e soprattutto in ragione dell'impossibilità giuridica, in assenza dello strumento del bilancio pluriennale, di programmare nel medio-lungo periodo lo stanziamento di risorse finanziarie.

Pertanto, la funzione, tradizionalmente svolta dalla provincia (oggi Città metropolitana), di concorso alla programmazione delle politiche e dei servizi sociali sul territorio ne esce profondamente ridimensionata. Di conseguenza, anche la partecipazione al processo di programmazione dei soggetti, pubblici e privati, interessati si è sensibilmente ridotta.

---

<sup>124</sup> Ogni piano di zona era, in particolare, condiviso e sottoscritto dalla provincia con lo strumento dell'accordo di programma.

### 9. *La partecipazione dei cittadini all'organizzazione amministrativa dei servizi sanitari e socio-sanitari regionali*

L'integrazione socio-sanitaria è stata all'attenzione del legislatore nazionale e regionale degli ultimi anni<sup>125</sup>.

La stretta connessione tra i servizi sociali, quelli sanitari e socio-sanitari impone una breve disamina delle forme di partecipazione che l'ordinamento, specie regionale<sup>126</sup>, prevede con riguardo alle decisioni generali in tema di servizi sanitari e socio-sanitari. Come già anticipato, la sanità è, peraltro, una materia nella quale l'assetto organizzativo del servizio riveste un'influenza significativa sulla concreta erogazione della prestazioni al cittadino-utente<sup>127</sup>.

Ciò che risulta particolarmente rilevante ai nostri fini è quanto disposto dall'art. 14 del d.lgs. n. 502/1992 (rubricato «Diritti dei cittadini»), che introduce nell'ordinamento talune forme di partecipazione all'organizzazione dei servizi sanitari sia a livello statale sia regionale<sup>128</sup>.

Sul piano statale, si prevede, ad esempio, la facoltà per il Ministro della salute di avvalersi della collaborazione delle università, del Consiglio nazionale delle ricerche, delle organizzazioni rappresentative degli utenti e degli operatori del Servizio sanitario nazionale nonché delle organizzazioni di volontariato e di tutela dei diritti, per la definizione del sistema degli indicatori di qualità dei servizi e delle prestazioni sanitarie, «relativamente alla personalizzazione ed umanizzazione dell'assistenza, al diritto all'informazione, alle prestazioni alberghiere, nonché dell'andamento delle attività di prevenzione delle malattie».

A livello regionale, le regioni promuovono consultazioni con i cittadini e le loro organizzazioni anche sindacali e, in particolare, con gli organismi di volon-

<sup>125</sup> L'art. 3-septies del d.lgs. n. 502/1992 ha introdotto, in luogo del concetto di «prestazioni a rilievo sanitario connesse ai servizi socio-assistenziali», quello di «prestazioni socio-sanitarie», comprensivo di «tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione». In dottrina, v. B. Baroni, *Linee evolutive dell'integrazione tra servizi socio-sanitari*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 47 ss.; A. Albanese, *L'integrazione socio-sanitaria*, in R. Morzenti Pellegrini, V. Molaschi, *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, cit., 129 ss.

<sup>126</sup> Ai fini della l. r. n. 33/2009, come modificata dalla l. r. n. 23/2015, «si intende per: a) servizio sanitario, l'erogazione di prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione; b) servizio sociale, l'erogazione di prestazioni assistenziali di supporto alla persona e alla sua eventuale famiglia; c) servizio sociosanitario, l'erogazione di prestazioni e servizi a elevata integrazione sanitaria e sociale».

<sup>127</sup> Così anche V. Molaschi, *La partecipazione nel Servizio sanitario nazionale*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, cit., 90.

<sup>128</sup> Per un inquadramento sistematico, specie a livello statale, del tema, si rinvia a V. Molaschi, *La partecipazione nel Servizio sanitario nazionale*, cit., 89 ss.

tariato e di tutela dei diritti, al fine di fornire e raccogliere informazioni sull'organizzazione dei servizi<sup>129</sup>.

Si prevedono, in ogni caso, forme di partecipazione delle predette organizzazioni nelle attività relative alla programmazione, al controllo e alla valutazione dei servizi sanitari a livello regionale, aziendale e distrettuale<sup>130</sup>; peraltro, «tali soggetti dovranno comunque essere sentiti nelle fasi dell'impostazione della programmazione e verifica dei risultati conseguiti e ogniqualvolta siano in discussione provvedimenti su tali materie»<sup>131</sup>.

Inoltre, le aziende individuano modalità di raccolta e analisi dei segnali di disservizio, in collaborazione con le organizzazioni rappresentative dei cittadini, con le organizzazioni di volontariato e di tutela dei diritti<sup>132</sup>. Non è un caso che la disposizione in analisi stabilisca che le regioni determinino le modalità della presenza nelle strutture degli organismi di volontariato e di tutela dei diritti, anche attraverso la previsione di organismi di consultazione degli stessi presso le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere<sup>133</sup>. In aggiunta, risulta comunque favorita la presenza e l'attività, all'interno delle strutture sanitarie, di tali soggetti, con i quali le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere stipulano accordi o protocolli che stabiliscano gli ambiti e le modalità della collaborazione.

Secondo la disciplina statale, alle regioni (e alle province autonome) spetta la definizione delle linee programmatiche fondamentali in merito all'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, che vengono poi attuate e implementate, secondo le rispettive competenze territoriali, dalle aziende sanitarie locali, qualificate alla stregua di enti strumentali delle regioni stesse<sup>134</sup>.

Pertanto, ai fini della presente ricerca, appare utile interrogarsi sulla presenza di strumenti partecipativi a disposizione dei soggetti interessati da esercitare nell'ambito di siffatta programmazione regionale. Non ci si soffermerà, invece, sulla partecipazione alla programmazione «integrata» dei servizi socio-sanitari

<sup>129</sup> Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992.

<sup>130</sup> Ad esempio, nell'ambito dell'adozione o dell'adeguamento del Piani sanitari regionali, le regioni prevedono forme di partecipazione delle autonomie locali, nonché delle formazioni sociali private non aventi scopo di lucro impegnate nel campo dell'assistenza sociale e sanitaria, delle organizzazioni sindacali degli operatori sanitari pubblici e privati e delle strutture private accreditate dal Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 13, d.lgs. n. 502/1992).

<sup>131</sup> Secondo R. Ferrara, *Prestazioni amministrative e situazioni giuridiche soggettive degli utenti del Servizio sanitario nazionale*, in R. Ferrara, P.M. Vipiana, *Principi di diritto sanitario*, Torino, 1999, 183, lo schema giuridico cui la norma allude sembra essere quello del parere obbligatorio ma non vincolante.

<sup>132</sup> Sebbene l'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 502/1992 sembra riferirsi agli atti puntuali e concreti, merita nondimeno di essere ricordata la possibilità di presentare al direttore generale dell'azienda sanitaria locale (che decide in via definitiva o comunque provvede entro quindici giorni, sentito il direttore sanitario) osservazioni, opposizioni, denunce o reclami in via amministrativa contro un atto o comportamento limitativo della fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria.

<sup>133</sup> Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992.

<sup>134</sup> Art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 502/1992.

con la rete dei servizi sociali, in quanto essa si realizza essenzialmente nell'ambito dell'adozione e dell'approvazione dei piani di zona<sup>135</sup>.

### 9.1. (segue) *L'Osservatorio integrato del Servizio Sanitario Lombardo*

Con riferimento specifico alla disciplina regionale di nostro interesse – recentemente modificata, come anticipato, con la l. r. n. 23/2015 (che ha sensibilmente innovato il testo unico delle leggi regionali in materia di sanità: l. r. n. 33/2009) – merita anzitutto attenzione l'istituzione dell'Osservatorio integrato del Servizio Sanitario Lombardo, allo scopo di valorizzare negli atti di indirizzo e di programmazione regionale le istanze provenienti dal mondo scientifico del lavoro e delle professioni<sup>136</sup>.

L'Osservatorio, suddiviso al suo interno in tavoli tematici (anche permanenti) e «rappresentativo di tutte le professioni e delle realtà sanitarie, sociosanitarie e sociali operanti nella Regione»<sup>137</sup>, esercita funzioni consultive mediante il rilascio di pareri.

In particolare, tra le diverse funzioni consultive, l'Osservatorio rende un parere preventivo (comprensivo di eventuali proposte di modifiche) al Consiglio regionale sul Piano sociosanitario integrato lombardo e sulle sue variazioni<sup>138</sup>. Inoltre, i soggetti che lo compongono devono essere previamente consultati quando la Giunta regionale individua le unità di offerta sociosanitarie<sup>139</sup>.

L'Osservatorio, le cui modalità organizzative sono definite dall'Assessore al welfare, si riunisce, su convocazione del Presidente della Regione o dell'Assessore al welfare suo delegato, ogni qualvolta sia necessario condividere gli indirizzi di programmazione regionale con gli interlocutori del sistema socio-sanitario<sup>140</sup>.

Prima della riforma del 2015, l'organismo di consultazione regionale, anche in ambito socio-sanitario, era il «Tavolo di consultazione del Terzo Settore»<sup>141</sup>, che ora, dunque, resta operativo in riferimento al (solo) sistema dei servizi sociali.

<sup>135</sup> In particolare, la parte dei piani di zona relativa all'organizzazione dei servizi socio-sanitari è concordata con l'ATS territorialmente competente attraverso la sottoscrizione di specifici accordi di programma.

<sup>136</sup> Istituito con delib. Giunta regionale n. 5927 del 30 novembre 2016. Sempre in tema di partecipazione agli atti di programmazione regionale, la legge in esame prevede che la regione promuova e coordini la «collaborazione con le realtà economiche, produttive e commerciali locali e internazionali», al fine di migliorare gli standard qualitativi e concorrere al rilancio strategico e socioeconomico territoriale della Lombardia (Art. 5, comma 9, l. r. n. 33/2009, che prevede, sul punto, la pubblicazione annuale di una relazione sul sito della regione).

<sup>137</sup> Art. 5, comma 14, l. r. n. 33/2009.

<sup>138</sup> Cfr. delib. Consiglio regionale n. IX/0088 del 17 novembre 2010 «Piano Socio Sanitario Regionale 2010-2014».

<sup>139</sup> Art. 26, comma 3, l. r. n. 33/2009.

<sup>140</sup> Allegato A alla delib. Giunta regionale n. 5927 del 30 novembre 2016.

<sup>141</sup> Delib. Giunta regionale n. 7797 del 30 luglio 2008, su cui v. par. 6.

In ogni caso, la Regione favorisce la crescita e lo sviluppo dei soggetti pubblici e privati, erogatori e non, diretti o indiretti, «appartenenti anche al terzo settore, anche attraverso la definizione di modalità di riconoscimento, rappresentanza, consultazione, collaborazione e controllo» e promuove, «sentiti i tavoli tecnici e tematici e l'Osservatorio di cui al comma 14», modelli di integrazione tra le prestazioni sanitarie, sociosanitarie e sociali<sup>142</sup>.

## 9.2. (segue) *L'analisi di alcuni casi concreti*

Tra i suddetti strumenti di programmazione regionale assume primario rilievo la c.d. “delibera delle regole”, contenente le regole operative per la gestione del servizio sanitario e socio-sanitario regionale, le quali hanno la funzione di declinare annualmente gli obiettivi e gli indirizzi evolutivi di siffatti servizi in coerenza col piano regionale di sviluppo della legislatura e con quello socio-sanitario regionale<sup>143</sup>.

La delibera delle regole è, in altri termini, l'atto programmatico regionale che ha più diretta incidenza, anche e soprattutto sotto il profilo operativo, sull'offerta per l'anno successivo dei servizi sanitari e socio-sanitari sul territorio.

La delibera delle regole per l'anno 2017 è stata “presentata” ai soggetti interessati solo prima della sua approvazione, per cui nella fase di elaborazione del predetto provvedimento non vi è stato, almeno formalmente, alcun apporto partecipativo.

I soggetti a cui è stata “presentata” la delibera delle regole per l'anno 2017 sono stati, in particolare: le Agenzie di tutela della salute all'interno della cabina di regia, le Aziende sociosanitarie territoriali, gli IRCCS Fondazioni di diritto pubblico e l'Agenzia dei controlli; non meglio specificati *stakeholders*; gli erogatori privati sanitari e socio-sanitari; le organizzazioni sindacali; l'Osservatorio integrato del servizio sociosanitario lombardo; la competente Commissione consiliare.

D'altra parte, non si può, tuttavia, negare che su singoli atti di programmazione regionale (legati, cioè, all'organizzazione di specifici servizi sanitari e socio-sanitari) la “sensibilità” della regione alla promozione di una maggiore partecipazione dei vari *stakeholders* sia mancata.

Questo è il caso, ad esempio, della delibera contenente «Linee guida per lo svolgimento dei servizi di trasporto scolastico e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità (...)»<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> Art. 5, comma 16, l. r. n. 33/2009.

<sup>143</sup> Ai sensi dell'art. 17, comma 1, della l. r. n. 33/2009, «(a)nnualmente, di norma entro il 30 novembre antecedente l'anno di riferimento, la Giunta regionale approva le regole di sistema per l'anno successivo, contenenti i principi attuativi e organizzativi del SSL». Per l'anno 2017, la Giunta regionale lombarda ha approvato, con delib. n. X/5954 del 5 dicembre 2016, «Determinazioni in ordine alla gestione del servizio sociosanitario per l'esercizio 2017».

<sup>144</sup> Delib. Giunta regionale n. X/6832 del 30 giugno 2017.

Sui contenuti di tale delibera (che definisce le modalità attuative per sostenere i servizi volti a garantire il diritto allo studio e l'inclusione scolastica degli studenti con disabilità), «sono stati sentiti»: l'Ufficio Scolastico regionale, i rappresentanti delle istituzioni scolastiche, l'ANCI Lombardia e le associazioni delle persone con disabilità maggiormente rappresentative a livello regionale e con maggiore coinvolgimento nella materia dell'inclusione scolastica.

Un altro importante esempio di partecipazione si è avuto con l'approvazione della delibera c.d. «sul dopo di noi»<sup>145</sup>, contenente il «Piano attuativo del Decreto interministeriale 23 novembre 2016 – Dopo di Noi, Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare anno 2016 (...)», in cui le modalità di utilizzo del fondo «sono state oggetto di confronto con le Organizzazioni Sindacali il 18 maggio 2017, con le Associazioni del Tavolo del Terzo Settore in data 22 maggio 2017, con le Agenzie di Tutela della Salute, le Aziende Socio Sanitarie Territoriali, gli Ambiti Territoriali e ANCI il 24 maggio 2017».

La partecipazione si è realizzata anche con riguardo ad altre iniziative, quali, ad esempio, le «Reti territoriali per la Conciliazione», promosse dalla Regione<sup>146</sup>, nell'ambito delle quali l'ATS territorialmente competente (che è il soggetto capofila di ogni Rete), in concorso con altri soggetti, organizza sul proprio territorio azioni di formazione, informazione e accompagnamento alle Alleanze Locali<sup>147</sup>.

L'adesione alla rete avviene attraverso la compilazione di un modulo di adesione reso disponibile sul portale dell'ATS di Milano dedicato al tema. A ogni soggetto richiedente viene associata una scheda anagrafica e descrittiva delle principali esperienze e obiettivi in tema di conciliazione.

Infine, si può rammentare quanto accaduto con l'approvazione di un altro provvedimento regionale avente a oggetto: «Determinazioni in ordine alla Misura "Bonus famiglia" del reddito di autonomia - Anno 2017»<sup>148</sup>, che ha riconfermato la misura «Bonus Famiglia»<sup>149</sup> fino al 31 ottobre 2017 a favore di famiglie vulnerabili in base a determinati criteri di accesso e modalità operative.

La "gestione" di tale misura è stata, in particolare, affidata alle Agenzie di tutela della salute e alle Aziende socio sanitarie territoriali «in base alle specifiche competenze e attraverso un'azione di stretta integrazione tra loro e di collabo-

<sup>145</sup> Delib. Giunta regionale n. X/6674 del 7 giugno 2017.

<sup>146</sup> Cfr. Delib. Giunta regionale n. 1081 del 12 dicembre 2013.

<sup>147</sup> Le Alleanze Locali per la famiglia sono reti costituite da associazioni di famiglie, forze sociali, economiche e culturali che promuovono in un determinato territorio politiche finalizzate al benessere della vita familiare. Inoltre, ogni Rete deve prevedere una modalità operativa interna che favorisca la sinergia e la partecipazione dei soggetti aderenti all'accordo.

<sup>148</sup> DGR n. X/6711 del 14 giugno 2017.

<sup>149</sup> Consistente nel riconoscimento di un contributo economico (con importo massimo di € 1.800,00 in caso di gravidanza e nascita, di € 900,00 in caso di adozione) a favore di famiglie in situazione di vulnerabilità per sostenere la donna nella gestazione e nel periodo di prima cura del neonato.



razione con la rete dei Soggetti Pubblici e Privati (Comuni, Centri di aiuto alla vita, Consultori accreditati ed a contratto) presenti nei diversi territori e operanti nell'ambito della tutela della famiglia».

In questo caso la partecipazione degli *stakeholders* non è avvenuta in sede di approvazione del provvedimento, ma “a valle” della sua concreta attuazione con il positivo supporto dei soggetti pubblici e privati interessati.

A livello infra-regionale, non risultano, almeno da un punto di vista formale, meccanismi di partecipazione alle decisioni programmatiche di competenza delle Agenzie di tutela della salute<sup>150</sup>, mentre è presente nella normativa un pur generico riferimento al «pieno coinvolgimento», da parte delle aziende socio-sanitarie territoriali («ASST»), della famiglia, delle reti sociali, e degli enti del Terzo settore «nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni» (e, quindi, a rigore, non ad atti di carattere generale)<sup>151</sup>.

#### 10. *La tutela delle pretese partecipative dei cittadini-utenti all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali: un percorso a ostacoli*

Sebbene la partecipazione all'organizzazione e alla programmazione dei servizi sociali assuma forme e meccanismi diversi nei vari contesti territoriali<sup>152</sup>, in linea generale si può osservare, anche alla luce delle esperienze sin qui esaminate, che le normative di settore non contemplino solide garanzie partecipative che i privati possano efficacemente far valere in sede giurisdizionale.

Salvo ipotesi eccezionali<sup>153</sup>, agli enti responsabili della programmazione dei servizi sociali la legislazione statale e regionale attribuisce essenzialmente obblighi di consultazione dei soggetti privati interessati: «dunque, il contraddittorio procedimentale previsto nell'ambito regolativo in esame richiede certamente che le parti siano messe in grado di partecipare al procedimento, ma non può intendersi nel senso di intaccare l'autonomia delle scelte da parte dell'autorità proce-

<sup>150</sup> Prima della riforma del 2015, era stato costituito, in seno alla Asl di Milano, un tavolo con i rappresentanti del Terzo Settore: esso si è, tuttavia, rivelato uno strumento superfluo e poco utilizzato, dal momento che le istanze provenienti dal Terzo settore erano già ampiamente rappresentate a livello regionale nel Tavolo di consultazione del Terzo Settore istituito nel 2008.

<sup>151</sup> Art. 7, comma 3, l. r. n. 33/2009.

<sup>152</sup> A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., 173-174.

<sup>153</sup> Cfr. art. 19, comma 1, lett. g), l. n. 328/2000, che demanda al piano di zona l'individuazione, tra le altre cose, delle «forme di concertazione» con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'art. 1, comma 4, della medesima legge. La concertazione prevede un livello di coinvolgimento maggiore della mera consultazione, in quanto presuppone un esercizio condiviso del potere programmatico. Sul punto, v. par. 5 del presente lavoro.

dente in ordine alle concrete posizioni da assumere»<sup>154</sup>. In giurisprudenza, non sono, peraltro, mancate decisioni in cui gli «obblighi» di consultazione siano stati «degradati» in mere «facoltà» procedurali<sup>155</sup>.

Indipendentemente dal valore cogente o meno degli «obblighi» di consultazione, per il cittadino-utente che si dolesse della mancata consultazione o partecipazione al procedimento volto all'adozione di una misura generale che indirettamente lo riguardi si pone un rilevante «ostacolo» processuale, concernente la sussistenza delle condizioni dell'azione e, in particolare, dell'interesse a ricorrere<sup>156</sup>.

È, infatti, frequente l'assunto, più volte ricordato, secondo cui le determinazioni organizzative concernenti la prestazione di servizi (ivi compresi quelli sociali) sarebbero inidonee a incidere in via concreta e immediata nella sfera giuridica soggettiva del privato, il quale sarebbe, quindi, titolare di un interesse di mero fatto o, comunque, di una «aspettativa non qualificata», come tale non provvista di una protezione giurisdizionale ai sensi dell'art. 24, Cost.<sup>157</sup>, se non «a valere» dell'atto applicativo<sup>158</sup>.

Non sono mancati in dottrina taluni tentativi di rendere direttamente giustiziabili, a certe condizioni, gli atti di organizzazione del servizio, ove avessero inciso negativamente sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: in tali casi, si è osservato, la situazione giuridica vantata dal citta-

<sup>154</sup> Di recente, in materia di programmazione regionale dei servizi sanitari e socio-sanitari, cfr. Tar Piemonte, sez. I, 8 settembre 2017, n. 1041; Tar Campania, Napoli, 7 febbraio 2014, n. 870.

<sup>155</sup> Così, ad es., Tar Piemonte, sez. II, 14 agosto 2015, n. 1323, in tema di riorganizzazione della rete dei laboratori di emodinamica sul territorio regionale: «nell'esercizio dell'ampia discrezionalità afferente alla potestà programmatica regionale, l'attività di consultazione delle associazioni di categoria, seppure possibile, non è tuttavia obbligatoria per l'amministrazione».

<sup>156</sup> In dottrina, v. G. della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, cit., 288.

<sup>157</sup> V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 81; R. Ferrara, *Prestazioni amministrative e situazioni giuridiche soggettive degli utenti del Servizio sanitario nazionale*, cit., 197). In ordine alla tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive che possono di volta in volta configurarsi in capo agli utenti dei servizi sociali, v. R. Ferrara, *Prestazioni amministrative e situazioni giuridiche soggettive degli utenti del Servizio sanitario nazionale*, cit., 213 ss.; V. Molaschi, *Rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 116 ss.; V. Berlingò, *Le forme di tutela degli utenti nel settore dei servizi sociali*, in R. Morzenti Pellegrini, V. Molaschi, *Manuale di legislazione dei servizi sociali*, cit., 295 ss.

<sup>158</sup> E. Casetta, F. Fracchia, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 876-877. Secondo un indirizzo costante della giurisprudenza, «in base all'art. 100 c.p.c. (applicabile anche al processo amministrativo), non si può riconoscere un interesse a ricorrere per il mero ripristino della legalità violata, allorché non si sia ancora verificata una lesione, diretta ed attuale, della situazione soggettiva protetta: detto principio trova peculiare applicazione per gli atti amministrativi generali e per quelli a carattere regolamentare, i cui vizi risultano immediatamente contestabili solo laddove di per sé preclusivi del soddisfacimento dell'interesse protetto, mentre sono altrimenti deducibili come fonte di illegittimità derivata dell'atto consequenziale, quando sia quest'ultimo a venire impugnato, insieme all'atto presupposto, in quanto concretamente lesivo» (Cons. Stato, sez. VI, 12 novembre 2008, n. 5661; Tar Toscana, sez. II, 20 aprile 2010, n. 986). V., altresì, *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5258; sez. III, 13 aprile 2011, n. 2292; sez. IV, 24 ottobre 2011, n. 5697.

dino-utente sarebbe qualificabile alla stregua di un interesse legittimo, in quanto l'atto organizzativo "colpirebbe" direttamente la sua sfera giuridica<sup>159</sup>.

A tacere dell'incertezza circa la definizione e la portata dei l.e.p.<sup>160</sup>, si può constatare, in linea generale, che il giudice amministrativo abbia spesso precluso "alla radice" la tutela giurisdizionale delle pretese partecipative dei cittadini-utenti, dichiarando l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere<sup>161</sup>.

Ulteriori problemi di ordine squisitamente processuale potrebbero persino sorgere con riguardo alla competenza territoriale del Tar adito, in ragione di quanto previsto dall'art. 13, comma 4-*bis*, del codice del processo amministrativo, secondo cui la competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento, «tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza».

In altri termini, in ipotesi di impugnazione congiunta dinanzi al medesimo giudice di atti generali o normativi presupposti e atti applicativi che rientrino in diverse competenze, si verifica la concentrazione della competenza in capo al "Tar

<sup>159</sup> Cfr. V. Molaschi, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 256-257; L. Cuocolo, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Roma-Milano, 2005, 188-189. La tesi in esame si fonda sul presupposto che i livelli essenziali delle prestazioni investano anche le determinazioni organizzative del servizio sociale, le quali devono soddisfare requisiti minimi.

<sup>160</sup> In ordine ai l.e.p. nel settore sanitario, cfr. C. Tubertini, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008.

<sup>161</sup> *Ex multis*, v. Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2015, n. 994, in ordine alla soppressione di un Istituto scolastico, disposta con delibera del Consiglio regionale e contestata dai genitori di numerosi allievi, nonché da insegnanti e personale tecnico-amministrativo dell'Istituto stesso. In primo grado, il Tar Liguria, sez. II, con sentenza n. 2289 del 28 agosto 2009, aveva respinto alcune eccezioni preliminari, come quella di carenza di interesse a ricorrere, in quanto alla corretta formazione dei piani di dimensionamento scolastico sarebbero stati corrispondenti interessi protetti sia degli allievi che degli operatori scolastici, discendendo da tali piani «assetti... non modificabili, quanto meno sotto i profili contestati nella specie, dagli atti a valle». In appello, il Consiglio di Stato ha riformato la decisione del Tar Liguria, dichiarando l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere. Nel caso di specie, «(a)lluni e personale della predetta scuola, d'altra parte, possono ritenersi titolari di una situazione soggettiva differenziata rispetto alla generalità della popolazione, nonché anche degli utenti ed operatori del servizio scolastico in genere, ma non risultano anche in possesso di legittimazione attiva (intesa come "legittimatio ad processum"), in mancanza di lesione diretta ed attuale del proprio interesse protetto: una lesione, che sarebbe stata individuabile in presenza di atti di pianificazione, che sopprimessero il Plesso scolastico di appartenenza, creando difficoltà di tipo logistico, o ne modificassero gli indirizzi, compromettendo l'omogeneità della formazione o il livello occupazionale. In assenza di qualsiasi supporto, probatorio o anche solo argomentativo, in rapporto a quanto sopra detta legittimazione attiva non può essere riconosciuta, con conseguente inammissibilità del ricorso introduttivo. Solo provvedimenti successivi, allo stato non obbligati né prevedibili, potrebbero infatti comportare per gli originari ricorrenti, o solo per alcuni di essi, quella lesione attuale dell'interesse protetto, che consente l'esercizio dell'azione, anche con eventuale contestazione degli atti presupposti». Di recente, cfr. Tar Lombardia, Brescia, sez. II, 6 giugno 2017, n. 737, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse di una Onlus ricorrente, la quale aveva impugnato un atto programmatico concernente i criteri di compartecipazione dei cittadini residenti al costo per i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari. Il giudice amministrativo ha, in particolare, statuito che l'atto in questione non fosse autonomamente lesivo, in quanto destinato ad acquistare efficacia solo dopo il recepimento nei singoli regolamenti comunali attuativi.

centrale”, giudice dell’atto normativo o generale, anche con riferimento all’atto immediatamente lesivo<sup>162</sup>. È evidente, però, come tale criterio si ripercuota sfavorevolmente nei confronti del ricorrente, in quanto la competenza non viene radicata in capo al Tar “più vicino” alla lesione da lui subita.

Ciò detto, dall’analisi sinora effettuata residua l’esame di quelle (meno frequenti) fattispecie nelle quali il giudice amministrativo competente a esaminare il ricorso superi positivamente il vaglio di ammissibilità del ricorso, dopo aver ravvisato una lesione diretta e attuale, ad opera di un atto di organizzazione o di programmazione, di un interesse giuridicamente protetto dall’ordinamento<sup>163</sup>.

In questi casi, deve anzitutto registrarsi – per quanto affermato sopra – l’idoneità della disciplina di settore ad assicurare un livello sufficientemente adeguato di contraddittorio procedimentale e di garanzie partecipative nei confronti degli atti di organizzazione o programmazione dei servizi sociali.

Di conseguenza, occorre chiedersi se possano essere invocate, in via residuale, le disposizioni della l. n. 241/1990 concernenti gli obblighi per l’amministrazione di garantire la partecipazione dell’interessato al procedimento, in quanto attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione<sup>164</sup>.

Come già si è anticipato, un fondamento della tesi in questione può essere ravvisato in quell’orientamento giurisprudenziale che, facendo leva sull’inciso di cui al comma 1 dell’art. 13, l. n. 241/1990, ha inteso estendere l’applicabilità degli istituti partecipativi della l. n. 241 anche ai procedimenti volti all’adozione di misure generali, ove la normativa di settore non prevedesse un livello sufficiente di garanzie partecipative<sup>165</sup>.

Tuttavia, anche a voler valorizzare questo orientamento – che si ricorda essere minoritario in giurisprudenza<sup>166</sup> – esso nondimeno incontra l’ulteriore “ostacolo” dell’art. 21-*octies*, l. n. 241/1990 e della sostanziale irrilevanza, ai fini dell’annullabilità del provvedimento finale, delle violazioni procedurali che incidono sulla partecipazione<sup>167</sup>.

In ragione della scarsa efficacia dei rimedi giurisdizionali ordinari, i cittadini-utenti dei servizi sociali potrebbero avvalersi dell’azione per l’efficienza delle ammi-

<sup>162</sup> Questa sembra essere l’interpretazione prevalente in giurisprudenza: cfr. Cons. Stato, sez. IV, ord. n. 3166 del 23 giugno 2015; VI, ord. n. 106 del 15 gennaio 2016.

<sup>163</sup> Es. Tar Liguria, sez. II, 28 agosto 2009, n. 2289.

<sup>164</sup> Art. 29, comma 2-*bis*, l. n. 241/1990.

<sup>165</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 ottobre 2000, n. 5720; 22 marzo 2005, n. 1236; Tar Sicilia, Catania, sez. I, 11 marzo 2004, n. 598; Tar Campania, Napoli, sez. I, 13 settembre 2005, n. 13485; Tar Abruzzo, L’Aquila, 3 aprile 2006, n. 205.

<sup>166</sup> V. par. 3.

<sup>167</sup> V., ancora, par. 3.

nistrazioni e dei concessionari di servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 198/2009<sup>168</sup>, quale strumento di tutela giurisdizionale «aggiuntivo»<sup>169</sup> rispetto a quelli previsti dal codice del processo amministrativo, che, sebbene non preveda una tutela specifica contro la violazione delle garanzie partecipative, non sembra comunque escludere il sindacato del giudice sui profili organizzativi dell'amministrazione.

Anzi, secondo parte della dottrina, il ricorso per l'efficienza costituirebbe uno strumento di partecipazione dei cittadini non solo al buon andamento dell'attività, ma anche e soprattutto dell'organizzazione amministrativa<sup>170</sup>. Esso consentirebbe di superare l'autoreferenzialità dell'organizzazione, trasformando «la pretesa degli amministrati (e degli utenti) ad una “buona amministrazione” da interesse di fatto a interesse giuridicamente rilevante»<sup>171</sup>.

Nonostante lo scarso successo pratico che l'azione per l'efficienza ha sinora ottenuto<sup>172</sup>, essa potrebbe, tuttavia, rappresentare un utile strumento di cui gli organismi del Terzo settore potrebbero avvalersi per sottoporre al sindacato giurisdizionale anche determinazioni organizzative lesive degli interessi dei propri associati<sup>173</sup>.

## 11. (segue) *Una possibile tutela extragiudiziale?*

Attesa la scarsa efficacia della tutela giurisdizionale, risulta necessario verificare se l'ordinamento preveda rimedi extragiudiziali che possano avere una incidenza concreta sulla partecipazione alle decisioni organizzative: uno di questi potrebbe essere rappresentato dal difensore civico<sup>174</sup>.

In materia di servizi pubblici, la legislazione regionale lombarda prevede, ad esempio, che il difensore civico (regionale) intervenga, su richiesta dei soggetti interessati (singoli o associati) e anche nel corso del procedimento, per assicurare che siano rispettati i principi in materia di erogazione di servizi pubblici (ivi

<sup>168</sup> V. ex multis, F. Manganaro, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, in *giustamm.it*, 2010; A. Bartolini, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, in *giustamm.it*; F. Cintioli, *Note sulla cosiddetta class action amministrativa*, in *giustamm.it*; S. Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2012, 1519 ss.; V. Berlingò, *Le forme di tutela degli utenti nel settore dei servizi sociali*, cit., 307 ss; G. Crepaldi, *Il ricorso per l'efficienza delle pubbliche amministrazioni: ipotesi ricostruttive e criticità*, in *Resp. civ. e prev.*, 5, 2012, 1454B ss.

<sup>169</sup> Così Tar Lazio, sez. III, 20 gennaio 2011, n. 552.

<sup>170</sup> F. Manganaro, *L'azione di classe in un'amministrazione che cambia*, cit. *Contra*, S. Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, cit., 1581.

<sup>171</sup> A. Bartolini, *La class action nei confronti della p.a. tra favole e realtà*, cit.

<sup>172</sup> S. Vernile, *Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive*, cit., 1582.

<sup>173</sup> Così anche V. Berlingò, *Le forme di tutela degli utenti nel settore dei servizi sociali*, cit., 308.

<sup>174</sup> L'art. 2, c. 186, lett. a), l. n. 191/2009 (c.d. finanziaria per il 2010) ha previsto la soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 267/2000.

compresi i servizi sociali) dettati dalle disposizioni per la tutela degli utenti<sup>175</sup>, tra cui parrebbe essere incluso anche il principio – legislativamente riconosciuto – di partecipazione degli utenti alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità.

In ogni caso, i poteri di intervento del difensore civico non possono spingersi sino all’emanazione di provvedimenti decisori o sanzionatori, né all’annullamento o alla riforma di atti: pertanto, l’effettività del suo intervento dipende soprattutto dalla capacità di persuasione nei confronti delle amministrazioni interessate<sup>176</sup>.

Ciò nondimeno, si ritiene che le potenzialità dell’azione del difensore civico, anche rispetto alle decisioni amministrative di carattere organizzativo o programmatico, non siano da sottovalutare. Nel territorio lombardo, per esempio, in tema di assistenza sociale, numerose sono state le richieste di intervento del difensore e talune hanno proprio riguardato atti programmatici dell’amministrazione regionale<sup>177</sup>.

Infine, anche se sprovvista di un espresso riconoscimento normativo, si può citare l’esperienza, in ambito sanitario e socio-sanitario, dei “tribunali” per i diritti del malato, istituiti a partire dal 1980 presso le principali strutture sanitarie italiane e organizzati in una rete di cittadini e di professionisti facenti capo ad un movimento civico nazionale<sup>178</sup>.

## 12. Conclusioni

La partecipazione, in tutte le sue forme più varie, al sistema di programmazione ed erogazione di servizi e prestazioni sociali risente, negli ultimi decenni, della forte riduzione delle risorse finanziarie destinate agli interventi di carattere

<sup>175</sup> Art. 10, comma 1, lett. f), della l. r. n. 18/2010.

<sup>176</sup> Sul difensore civico, quale mezzo extragiudiziale di tutela nell’ambito dei servizi alla persona, si sofferma S. Frego Luppi, *Servizi sociali e diritti della persona*, cit., 2004, 126-132.

<sup>177</sup> V. Relazione 2016 del Difensore regionale: [http://www.difensoreregionale.lombardia.it/news\\_ital/difensore-regionale-della-lombardia-relazione-2016/](http://www.difensoreregionale.lombardia.it/news_ital/difensore-regionale-della-lombardia-relazione-2016/): nel 2016, in materia di assistenza sociale, il difensore civico è, ad esempio, intervenuto per fornire un supporto informativo circa il processo di fruizione della misura “Nidi Gratis” prevista con delib. Giunta regionale n. 5096 del 29 aprile 2016 e finalizzata all’azzeramento della retta sostenuta dalle famiglie per la frequenza dei nidi e micro-nidi pubblici o dei posti in nidi e micro-nidi privati convenzionati con il pubblico. È stata, altresì, sottoposta all’attenzione del Difensore regionale la questione relativa alla predisposizione dei servizi di assistenza educativa e trasporto per gli studenti con disabilità nelle scuole superiori e dei servizi di assistenza alla comunicazione per gli alunni con disabilità sensoriale che frequentano ogni ordine e grado di scuola. Il Difensore è, poi, intervenuto a sostegno di coloro che richiedevano la predisposizione, ai sensi dell’art. 14, della l. n. 328/2000, del progetto individuale di vita per le persone con disabilità, affermando che le pubbliche amministrazioni sono tenute a realizzarlo ed attuarlo.

<sup>178</sup> Cfr. <http://www.cittadinanzattiva.it/corporate/salute/1843-tribunale-per-i-diritti-del-malato.html>.

sociale<sup>179</sup>: come già evidenziato, la mancanza di un flusso di proventi certo e continuativo nel tempo impedisce, infatti, agli enti una adeguata programmazione di medio-lungo periodo, con la conseguenza che ogni forma di partecipazione degli *stakeholders* alle relative decisioni sarebbe difficile da realizzare, oltre che logicamente inutile e infruttuosa.

Ciò nondimeno, l'analisi delle esperienze pratiche effettuate in epoca recente nel territorio milanese dimostra, comunque, rispetto al passato, un maggiore coinvolgimento della cittadinanza nei processi di programmazione e organizzazione dei servizi sociali.

La partecipazione all'organizzazione di tali servizi è prevalentemente effettuata in forma collettiva e organizzata, in quanto sono le formazioni sociali (associazioni, comitati, sindacati, altri gruppi organizzati di portatori di interessi) a intervenire nel processo decisionale dell'ente, e non i singoli cittadini, il cui coinvolgimento, pur non totalmente assente<sup>180</sup>, è quantitativamente trascurabile oltre che difficilmente "misurabile".

Sono molteplici le ragioni del più frequente intervento partecipativo in forma collettiva in luogo di quello in forma individuale: la natura, differenziata e qualificata, degli interessi tutelati<sup>181</sup>; il maggiore potere contrattuale di cui le organizzazioni sono dotate rispetto ai singoli cittadini-utenti, normalmente considerati parti deboli del rapporto, anche in considerazione del fatto che l'amministrazione è sempre più finanziariamente condizionata<sup>182</sup>; il possibile effetto deflativo sul rapporto conflittuale tra gestore e utente<sup>183</sup>; l'espreso riconoscimento istituzionale attribuito dalle istituzioni locali<sup>184</sup>.

La prevalenza della partecipazione in forma collettiva pone, tuttavia, il problema del possibile vuoto di tutela cui potrebbero incorrere coloro che non si riconoscono negli enti esponenziali portatori di interessi. Inoltre, la partecipazione di gruppi organizzati di portatori di interessi ai processi decisionali solle-

<sup>179</sup> F. Biondi Dal Monte, V. Casamassima, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del Titolo V*, cit.

<sup>180</sup> V. par. 7.2.

<sup>181</sup> R. Ferrara, voce «Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale e amministrativo)», in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 481.

<sup>182</sup> Sulla categoria dei «diritti finanziariamente condizionati», v. F. Merusi, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990, 28 ss.; R. Ferrara, voce «Salute (diritto alla)», in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 530 ss.; Id., *L'ordinamento della Sanità*, Torino, 2007, 37 ss., 215 ss.

<sup>183</sup> V. Molaschi, *La partecipazione al Servizio sanitario nazionale*, cit., 103.

<sup>184</sup> Come nel caso del Forum del Terzo settore della città di Milano.

va l'annosa questione della mancanza di regolazione delle *lobbies*<sup>185</sup>, da cui consegue il rischio di emersione di sacche di opacità nella formazione delle decisioni<sup>186</sup>.

A questo più accentuato coinvolgimento (indiretto) della cittadinanza non corrisponde una altrettanto maggiore "solidità", in termini più squisitamente giuridici, delle relative pretese partecipative e della loro giustiziabilità.

Viene, anzitutto, in rilievo in questo senso la partecipazione «procedimentale» all'adozione delle decisioni programmatiche o organizzative dei servizi sociali da parte dei titolari di posizioni giuridiche protette dall'ordinamento.

In proposito, se è vero che la disciplina di settore, sia statale sia regionale, non ignori la rilevanza dell'intervento partecipativo dei diversi *stakeholders* alla formazione della decisione, essa, al contrario di altri settori dell'ordinamento, pare, tuttavia, meno garantista di quella generale di cui alla l. n. 241/1990. Difatti, in detta normativa speciale non è possibile riscontrare la presenza di efficaci strumenti giuridici che consentano ai privati di condizionare in modo vincolante le decisioni in ordine all'organizzazione amministrativa dei servizi sociali. Esistono, al limite, forme più o meno istituzionalizzate di confronto e di dibattito, i cui esiti, non obbligano, però, l'amministrazione alla loro valutazione, né tanto meno alla enunciazione dei motivi circa il loro mancato recepimento nell'atto finale.

D'altra parte, anche il difficile tentativo di "recuperare" l'applicabilità del Capo III della l. n. 241/1990 nei confronti dei procedimenti volti all'adozione di misure generali (tra cui quelli oggetto della presente analisi) non condurrebbe a esiti migliori, soprattutto sotto il profilo dell'effettività della tutela giurisdizionale<sup>187</sup>.

Allo stesso modo, anche gli strumenti e gli istituti partecipativi che vengono di regola ricondotti alla partecipazione *lato sensu* politica, seppure potenzialmente validi (come l'istruttoria pubblica prevista dallo statuto della Città metropolitana di Milano), non hanno sortito sinora alcun effetto, a causa del loro scarsissimo utilizzo sul piano pratico. Questo tipo di partecipazione potrebbe forse trovare una rinnovata "linfa" nell'ambito delle neo-riformate istituzioni del decentramento amministrativo (zone omogenee e municipi), dove si ritiene che i cittadini siano in grado di svolgere in maniera più consapevole ed efficace le pertinenti funzioni consultive e propositive<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> In argomento, v. P.L. Petrillo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.

<sup>186</sup> Cfr. A. Albanese, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., 179, che rileva come la stessa individuazione dei soggetti privati no profit da coinvolgere nella programmazione sia priva di riscontri verificabili quanto alla loro rappresentatività degli interessi in gioco, sia per la genericità delle norme, sia per la mancanza intrinseca di parametri da utilizzare a questo scopo, «in un contesto contraddistinto strutturalmente dalla spontaneità e dalla variabilità».

<sup>187</sup> V. par. 10.

<sup>188</sup> V. parr. 7.3 e 8.



Come emerso nel corso dell'indagine empirica, nel settore in analisi uno spazio rilevante è sicuramente riservato alle forme di partecipazione «organica», attraverso la creazione di organismi permanenti di consultazione inseriti all'interno dell'amministrazione regionale e locale<sup>189</sup>, come il Tavolo di consultazione del Terzo settore, l'Osservatorio integrato del Servizio Sanitario Lombardo, nonché i vari tavoli di lavoro istituiti a livello locale (specie con i rappresentanti del Terzo settore). Anche in questi casi, la dimensione giuridica della partecipazione appare, però, piuttosto sfumata in ragione dei compiti meramente consultivi che sono svolti dai suddetti organismi.

In definitiva, dall'esame della normativa di settore, della giurisprudenza e dell'esperienza pratica sembrerebbe emergere un generale atteggiamento di diffidenza nei confronti di una rigida predeterminazione procedimentale degli schemi partecipativi e dei relativi obblighi che sono posti a carico dell'amministrazione pubblica: a differenza di altri settori, nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione dei servizi sociali, la portata precettiva del principio di non aggravamento del procedimento sembra prevalere sulle esigenze di completezza dell'istruttoria e della più ampia acquisizione degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa<sup>190</sup>.

Dunque, nell'ambito oggetto di analisi, le forme di partecipazione si sono spesso affrancate da meccanismi più formali di intervento per abbracciare moduli informali e flessibili di consultazione<sup>191</sup> e talora anche di concertazione<sup>192</sup>, la cui concreta implementazione è spesso rimessa alla sensibilità «politica» della singola amministrazione procedente.

D'altra parte, la flessibilità e l'informalità dominano i processi partecipativi in forma telematica, i quali hanno mutato i «luoghi» tradizionali della partecipazione, che da fisici divengono sempre più spesso «piattaforme» virtuali di confronto.

Anzi, l'uso delle tecnologie e il tentativo, sempre più frequente, di digitalizzare la macchina amministrativa sono proprio funzionali a promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi democratici e di questo il legislatore sembra avere acquisito piena consapevolezza: le ultime modifiche del Codice dell'amministrazione digitale vanno proprio nella direzione di stimolare il feno-

<sup>189</sup> A livello statale, v. N. Vettori, *Diritti della persona e amministrazione pubblica. La tutela della salute al tempo delle biotecnologie*, Milano, 2017, 199 ss.

<sup>190</sup> In giurisprudenza, v., ad es., cfr. Tar Piemonte, sez. I, 8 settembre 2017, n. 1041, secondo cui «una interpretazione ragionevole degli obblighi di partecipazione e consultazione procedimentale non si può tradurre «in un'improbabile negoziazione paritaria tra autorità procedente e categorie interessate e in un conseguente e insuperabile potere di veto opponibile da parte di queste ultime al fine di ostacolare determinazioni non gradite».

<sup>191</sup> Es. Piano di Sviluppo del Welfare della città di Milano 2012-2014; Piano strategico della Città metropolitana di Milano.

<sup>192</sup> V. Protocollo d'intesa tra Comune e Forum del Terzo settore in ordine alla costituzione di gruppi di lavoro permanenti composti anche da rappresentanti del Terzo settore in seno alla direzione centrale delle politiche sociali del Comune.

meno della c.d. *e-participation* attraverso lo sviluppo di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare<sup>193</sup>.

Stante la difficoltà – per quanto affermato sopra – di configurare le pretese partecipative alla stregua di situazioni giuridiche soggettive tutelabili in sede giurisdizionale, si ritiene auspicabile l'individuazione di forme alternative di tutela non necessariamente giurisdizionali, che assicurino agli interessati la possibilità di intervenire direttamente nel concreto “farsi” della scelta organizzativa o programmatica.

Del resto, non è revocabile in dubbio la circostanza che l'utilità che l'ordinamento intende assicurare con la partecipazione consiste proprio nel «partecipare a quel procedimento»<sup>194</sup> e il ricorso *ex post* alla tutela giurisdizionale per conseguire questa utilità non si rivela appagante.

A tal proposito, non si può, però, ignorare che il giudice amministrativo possa oggi avvalersi di strumenti atipici di tutela che appaiono in grado di rispondere, almeno in potenza, a questa domanda di protezione “in forma specifica”: ad esempio, l'ordinanza cautelare di *remand* potrebbe rivelarsi in questo senso un utile mezzo di tutela processuale, atteso che consente la riapertura del procedimento e la “restituzione” all'amministrazione del potere decisionale iniziale, anche (e soprattutto) al fine di integrare o completare la precedente istruttoria con l'acquisizione di elementi utili alla formazione di una decisione finale che sia il più possibile ponderata<sup>195</sup>.

In virtù della conclamata “debolezza” del rimedio giurisdizionale *ex post*, non costituisce una novità la proposta di introdurre forme immediate di protezione ad efficacia procedimentale in favore delle pretese partecipative<sup>196</sup>. E questa, d'altronde, sembra la “strada” da seguire per non lasciare le situazioni giuridiche partecipative prive di una tutela effettiva.

Taluni rimedi invocabili nel corso del procedimento sono stati già proposti in dottrina, come la possibilità di presentare un reclamo al responsabile del procedimento, chiamato a pronunciarsi entro trenta giorni, alla cui scadenza si formerebbe il silenzio diniego, impugnabile davanti al giudice amministrativo; oppure la facoltà dei soggetti pretermessi di richiedere al giudice o al responsabile del procedimento l'immediata sospensione del procedimento<sup>197</sup>. Uno strumento che è

<sup>193</sup> Art. 9, d.lgs. n. 82/2005.

<sup>194</sup> F. Fracchia, *Osservazioni in tema di misure cautelari di carattere dispositivo nel giudizio amministrativo*, in *Foro it.*, 1998, III, 308.

<sup>195</sup> Cfr. Tar Lombardia, sez. III, 8 giugno 2011, n. 1428; Tar Campania, sez. VII, 28 luglio 2014, n. 4339. È chiaro, però, che nell'ambito di nostro interesse, ove si discute della legittimità di atti “generali”, i presupposti per la concessione della tutela cautelare risultino di difficile dimostrazione.

<sup>196</sup> V.M. Renna, *Spunti di riflessione per una teoria delle posizioni soggettive «strumentali» e tutela cautelare degli interessi «procedimentali» pretensivi*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 838 ss.

<sup>197</sup> Cfr. M. Occhiena, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, cit., 468 ss.

stato poco valorizzato nella prassi e che, invece, proprio nel contesto in esame può esplicare effetti benefici è il difensore civico<sup>198</sup>: il cittadino o l'ente esponenziale che sia stato pretermesso dal procedimento può, difatti, rivolgersi, già durante il procedimento, al difensore civico competente, anche se non si può negare che esso sia dotato esclusivamente di poteri di *moral suasion* nei confronti dell'amministrazione precedente.

Se la partecipazione, specie nei procedimenti volti all'adozione di misure generali, fa emergere il dissenso più che la formazione del consenso (e, dunque, assurge a strumento di prevenzione o amministrazione dei conflitti<sup>199</sup>), non può negarsi che essa rafforzi la legittimazione democratica dell'amministrazione e attenui eventuali opacità nei processi decisionali grazie al "controllo" reciproco che si instaura, all'interno dei tavoli, tra i vari attori pubblici e privati<sup>200</sup>. In questo modo, la partecipazione assolverebbe anche una funzione deflattiva del contenzioso.

Sempre nell'ambito dei procedimenti tesi all'adozione di atti generali, la partecipazione ha, inoltre, una significativa valenza informativa nei confronti dei destinatari dell'azione amministrativa "generale", costringendo l'amministrazione a "svelare le carte" prima della decisione finale.

Si è poi già evidenziato che il concorso "collaborativo" dei cittadini o degli enti esponenziali all'esercizio della funzione consentirebbe la più ampia possibile rappresentazione della realtà e degli interessi coinvolti, in vista di una migliore definizione dell'interesse pubblico da realizzare e di una riduzione delle asimmetrie informative che spesso affliggono l'amministrazione.

Si è, in tal senso, parlato di vere e proprie «arene»<sup>201</sup> per identificare quegli strumenti di «democrazia deliberativa» che vengono sempre più spesso utilizzati in vista dell'adozione di decisioni tecnicamente e scientificamente complesse (es. ambiente, salute, etc...) <sup>202</sup>.

Da quanto affermato sopra non pare, comunque, possibile – almeno nell'ambito oggetto di approfondimento di questo studio – giungere a una irrealizzabile sostituzione dei meccanismi della democrazia rappresentativa<sup>203</sup>: i decisori ultimi

<sup>198</sup> V. par. 11.

<sup>199</sup> Ciò è particolarmente vero in occasione della realizzazione delle grandi opere: v. A. Averardi, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1173 ss.

<sup>200</sup> V. par. 7.1.

<sup>201</sup> Cfr., *ex multis*, L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Riv. It. Polit. Pubbl.*, 3, 2002, 5 ss.; R. Bifulco, voce «Democrazia deliberativa», in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 2011, 271 ss.; V. Molaschi, *La democratizzazione delle decisioni science and technology based. Riflessioni sul dibattito pubblico*, in *Nuove Autonomie*, in corso di pubblicazione; Id., *Le arene deliberative*, Napoli, 2018.

<sup>202</sup> Sulle forme di partecipazione ai procedimenti a contenuto tecnico-scientifico in tema di tutela della salute, v. N. Vettori, *Diritti della persona e amministrazione pubblica. La tutela della salute al tempo delle biotecnologie*, cit., 192 ss. e 236 ss.

<sup>203</sup> Non di sostituzione, ma di «ampliamento» della democrazia rappresentativa parla S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, 102, riferendosi, appunto, alla «democrazia deliberativa».

– e non potrebbe essere altrimenti – restano gli enti pubblici a cui la legge attribuisce il potere di organizzazione o programmazione del servizio sociale<sup>204</sup>, i quali si assumono pienamente la responsabilità politica della decisione adottata.

Se ciò è vero, occorre, tuttavia – anche in considerazione del *favor participationis* che emerge dal diritto positivo<sup>205</sup> – un più ponderato bilanciamento con le esigenze di tutela delle garanzie partecipative nella fase di formazione del provvedimento finale, implementando e “armando” gli accorgimenti procedurali posti a presidio delle garanzie suddette.

Gli obblighi di consultazione e di concertazione previsti in materia di programmazione regionale e locale dei servizi sociali, ove adempiuti, non possono, infatti, risolversi in meri adempimenti formali, né la partecipazione può divenire un “rito” da esibire per conquistare il consenso nella fase di “raccolta” dei contributi, per poi “disinnescarla” completamente nel momento dell’adozione della decisione finale, nonché nella successiva fase di verifica dei risultati.

Un “modello” che potrebbe in questo senso assurgere a valido compromesso potrebbe essere rappresentato dalla procedura di *notice and comment* tipica delle autorità indipendenti di regolazione<sup>206</sup>, ove la presentazione, entro un arco di tempo predeterminato, delle osservazioni degli *stakeholders* al “documento di consultazione” messo a disposizione dall’Autorità, obbliga l’autorità alla loro valutazione, nonché alla esplicitazione delle ragioni, seppure in forma succinta, del loro totale o parziale mancato recepimento nell’atto finale<sup>207</sup>.

Il modello procedimentale in questione consentirebbe, innanzitutto, una regolazione omogenea, almeno a livello regionale, dei procedimenti tesi all’adozione di misure generali concernenti la programmazione o l’organizzazione dei servizi sociali; essa avrebbe, inoltre, il pregio di coniugare le esigenze di non aggravamento del procedimento (attraverso la previsione di un termine ragionevole entro il quale far pervenire all’amministrazione i contributi partecipativi), con quelle di una maggiore completezza dell’istruttoria, oltre che con il sempre più

---

<sup>204</sup> Si condividono, pertanto, le parole di A. Albanese, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, cit., 177-179, secondo cui «la definizione degli obiettivi di piano è un atto in senso lato normativo, la cui emanazione implica una piena assunzione di responsabilità politica (...) da parte dei soggetti pubblici legittimati democraticamente (...); una siffatta responsabilità non si esaurisce con il (né può essere limitata al) confronto con le sole organizzazioni private che, con criteri spesso oggettivamente oggettivabili, prendono parte alla elaborazione di obiettivi e alla definizione di priorità delicate, che incidono sulla sfera giuridica degli individui, quali sono quelle contenute nel piano sociale».

<sup>205</sup> V. par. 4.

<sup>206</sup> Cfr. E. Frediani, *La produzione normativa nella sovranità “orizzontale”*, cit., 399 ss., in particolare in ordine ai profili di intersezione tra l’attività di regolazione “partecipata” delle *authorities* e il modello dell’istruttoria pubblica.

<sup>207</sup> V., ad es., delib. 14 giugno 2012, n. 243/2012/e/com: «Adozione del nuovo regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle modalità procedurali per la valutazione degli impegni», 4 ss.

crescente bisogno di una maggiore democratizzazione e trasparenza dei processi decisionali pubblici.

Alla luce dei risultati sin qui ottenuti e della rilevanza spesso non solo interna degli argomenti trattati, si ritiene che il tema analizzato meriti, comunque, un ulteriore approfondimento – che, per ragioni di economia del presente lavoro, non si è potuto in questa sede affrontare – teso, in particolare, alla comparazione degli strumenti partecipativi relativi alle decisioni organizzative riguardanti i servizi sociali (e ai rispettivi rimedi giudiziali e/o extragiudiziali), che sono previsti in altri ordinamenti dell'U.e.<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Sulla rilevanza del metodo della comparazione giuridica, v. A. Gambaro, P.G. Monateri, R. Sacco, voce «Comparazione giuridica», in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., III, Torino, 1998, 47 ss. Di recente, sebbene con precipuo riferimento al diritto dell'ambiente, cfr. F. Fracchia, *Diritto ambientale comparato*, in *federalismi.it*, 7, 2017, 3 ss.

*Organizzazione dei servizi sociali e partecipazione. Profili generali e considerazioni specifiche relative al caso della metropoli milanese.*

Il presente lavoro ha a oggetto il tema della partecipazione dei cittadini-utenti all'organizzazione dei servizi sociali.

In particolare, l'analisi verte sugli strumenti giuridici che l'ordinamento fornisce ai cittadini, singoli e associati, in vista della loro partecipazione alle determinazioni organizzative e programmatiche dei servizi sociali sul territorio, nonché sui rimedi che possono eventualmente essere da essi "attivati" per censurare in sede giurisdizionale o amministrativa le scelte adottate dai soggetti pubblici senza il loro previo coinvolgimento.

In ragione della dimensione essenzialmente locale dell'organizzazione dei servizi sociali, la presente indagine, specie quella di ordine più strettamente empirico, è limitata al contesto regionale lombardo e, in particolare, ai moduli partecipativi, più o meno strutturati, previsti negli ambiti territoriali del Comune e della Città metropolitana di Milano.

*Organisation of social services and participation. General profiles and specific considerations relative to the case of the city of Milan.*

The present work examines the theme of the participation of citizens/users in the organisation of social services.

In particular, the analysis focuses on the juridical tools that the order provides citizens with, both individually and collectively, in view of their participation in the organisational and programming decisions of the social services across the territory, as well as remedies that may possibly be 'activated' by them in order to censure the choices made by public subjects without their previous involvement in the jurisdictional or administrative stages.

By virtue of the essentially local dimension of the organisation of social services, the present study, especially that of a more strictly empirical nature, is limited to the regional Lombard context and, in particular, the more or less structured participatory modules, foreseen in the territorial district of the Municipality and the Metropolitan City of Milan.

### *Comitato di direzione*

Carlos Botassi	(Università de La Plata - Argentina)
Elio Casetta †	(Università di Torino)
Andrea Comba	(Università di Torino)
Vittorio Gasparini Casari	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Daniel Farber	(University of Berkeley)
Guido Greco	(Università Statale - Milano)
Estanislao Garcia Arana	(Università di Granada - Spagna)
Neville Harris	(University of Manchester)
Michel Prieur	(Université de Limoges)

### *Direttore responsabile*

Fabrizio Fracchia	(Università L. Bocconi - Milano)
-------------------	----------------------------------

### *Comitato scientifico*

Laura Ammannati	(Università Statale - Milano)
Sandro Amorosino	(Università La Sapienza - Roma)
Mario Bertolissi	(Università di Padova)
Cristina Campiglio	(Università di Pavia)
Giovanni Cordini	(Università di Pavia)
Marco Dugato	(Università di Bologna)
Denis Galligan	(University of Oxford)
Marco Gestri	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Francesco Marani	(Università di Modena e Reggio Emilia)
Anna Marzanati	(Università Bicocca - Milano)
Giuseppe Morbidelli	(Università La Sapienza - Roma)
Fabio Merusi	(Università di Pisa)
Giorgio Pastori	(Università Cattolica Sacro Cuore - Milano)
Giuseppe Pericu	(Università degli Studi di Milano)
Ornella Porchia	(Università di Torino)
Pierluigi Portaluri	(Università di Lecce)
Margherita Ramajoli	(Università degli Studi Milano - Bicocca)
Giuseppe Restuccia	(Università di Messina)
Franco Gaetano Scoca	(Università La Sapienza - Roma)
Antonello Tancredi	(Università di Palermo)
Francesco Vetrò	(Università del Salento)

### *Comitato editoriale*

Miriam Allena (pres.)
Giovanni Barozzi Reggiani
Lorenzo Bimbi
Lorenzo Caruccio
Elisabetta Codazzi
Michela Colapinto
Letterio Donato
Rosamaria Iera
Annalaura Giannelli
Giuseppe La Rosa
Alberto Marcovecchio
Viviana Molaschi
Clara Napolitano
Pasquale Pantalone
Michela Petrachi
Francesco Scalia
Scilla Vernile
Alice Villari
Patrizia Vipiana