

# Il R.U.P. e lo sportello per l'affidamento di servizi socio-assistenziali. Problematiche e prospettive

**Autore:** Zanzarella Vincenzo

**In:** Diritto amministrativo

## 1. Introduzione.

La prestazione di un servizio a contenuto sociale abbisogna del prodromico espletamento di un procedimento amministrativo, similmente a quanto avviene per qualsiasi altro servizio o altra attività propri di un ente locale.

La problematica della previa sussistenza di un procedimento non si porrebbe se non si considerasse che i servizi socio-assistenziali sono, per certi versi, atipici o quanto meno complessi. Infatti, per tali servizi entrano in gioco, maggiormente che in altri, la discrezionalità nel merito e nella tecnica, la progettazione di piani individuali d'intervento, la realizzazione di interventi in rete, il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati. Queste considerazioni si completano con la constatazione che il procedimento per servizi socio-assistenziali ha lo speciale obiettivo della relazione tra singolo e società, vale a dire il soddisfacimento del bisogno di inclusione sociale di categorie disagiate e lontane. Si tratta di un obiettivo di difficile individuazione, giacché tuttora il metro di misura di quel bisogno non è più soltanto la povertà, l'abbandono o l'emarginazione ma il diritto alle pari opportunità di partecipazione senza differenze di

classe.

Ne consegue che un procedimento amministrativo per servizi socio-assistenziali non può sostanzarsi in sola tecnica o in mera acquisizione di dati e documenti; infatti, a questi elementi di base pur importanti e insopprimibili, devono inevitabilmente aggiungersi i giudizi di merito sulle situazioni umane, sul contesto sociale ed economico del servizio, sull'orientamento dell'azione amministrativa specifica, sulla fattibilità degli interventi, e, in generale, su qualsivoglia altro elemento utile alla tutela del cittadino/utente.

Contrasta con tale evidenza

la constatazione che il procedimento per l'erogazione di servizi socio-assistenziali, pure dotato di una peculiare importanza, non riceve dalla legislazione vigente una distinta considerazione, restando

inquadrato nella disciplina generale del procedimento amministrativo di cui alla legge 241/1990 e nella normativa sui contratti pubblici di cui al D. Lgs 163/2006.

Scopo di questo scritto diventa la breve enucleazione dei motivi e delle possibilità di dedizione di un contesto normativo/situazionale più idoneo ai servizi a contenuto sociale, secondo prospettive e scelte organizzative che, se non previste dalla legge, possono essere istituite dagli enti locali mediante singole fonti regolamentari.

## **2. Ipotesi di Responsabile del procedimento socio-assistenziale.**

L'articolo 10 del D. Lgs 12 aprile 2006, n. 163, noto come Codice dei Contratti, elabora una nozione riassuntiva di Responsabile del procedimento, che, mentre nell'intitolazione è finalizzato alle fasi dell'affidamento e dell'esecuzione di un contratto pubblico, nel comma 1 è posto in relazione alle fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Compiti del Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) sono quelli di raccogliere, mediare e consegnare informazioni, documenti, proposte, controlli, anomalie, risultati. Il campo di azione si estende dalla proposta degli atti di programmazione allo svolgimento delle procedure di gara, dai controlli sui livelli di prestazione, qualità e prezzo alla vigilanza sui tempi di realizzazione delle attività programmate, dalla verifica delle coperture finanziarie alla segnalazione di disfunzioni. Infine, indice, o ne propone l'indizione, di conferenze di servizio. Il R.U.P. dev'essere interno all'amministrazione procedente, restando esclusa la possibilità di incaricare soggetti esterni. Egli diventa il front-office dell'amministrazione verso l'utenza, oppure uno delle componenti umane/professionali della struttura di front-office.

Il Regolamento di esecuzione del Codice dei Contratti, del quale si conosce lo schema attualmente in corso di approvazione, dà un'articolazione maggiore alla figura del R.U.P. L'articolo 281, comma 2, dello schema precisa che il R.U.P. dei contratti per i servizi provvede a <<creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento possa essere condotto in modo unitario in relazione a tempi e costi preventivati oltre che agli ulteriori profili rilevanti eventualmente individuati in sede di verifica della fattibilità del singolo intervento.>>. Ferma restando la sostanziale coincidenza tra i compiti elencati negli articoli 281 e 282 del Regolamento ed i compiti elencati nel Codice, il Regolamento assegna al R.U.P. in particolare la direzione per l'esecuzione del contratto, a meno di diversa indicazione contenuta nell'atto di nomina del Responsabile stesso. Inoltre, il direttore dell'esecuzione del contratto è comunque un soggetto diverso dal Responsabile del procedimento nel caso di interventi di importo superiore a 500.000 euro ovvero di interventi di particolare importanza quali: a) interventi di speciale complessità sotto il profilo tecnologico, b) interventi che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, c) interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità. Nel nostro caso i servizi socio-assistenziali, dal canto loro, presentano profili di complessità contenutistica e/o tecnologica, come ad esempio i servizi di portata sanitaria che prevedano l'impiego di nuovi ritrovati di sollievo della salute.

Importante il comma 7 dell'articolo 282, che consente alle amministrazioni aggiudicatrici di nominare uno o più Responsabili anche in relazione alle varie fasi di un unico procedimento.

L'articolo 282, innovando rispetto al Codice, prevede che il R.U.P. svolga i propri compiti con il supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice; in carenza d'organico, il R.U.P. propone l'affidamento esterno delle attività di supporto. In violazione degli obblighi posti a suo carico dal Codice, il R.U.P. risarcisce i danni derivati alla amministrazione aggiudicatrice in conseguenza del suo comportamento, ferme restando le responsabilità disciplinari. Infine, il R.U.P. segnala alla Corte dei Conti gli esborsi risarcitori per ritardato avvio dell'esecuzione dei contratti.

Ai sensi dell'articolo 283 dello schema di Regolamento, in caso di procedimenti complessi e caratterizzati dall'intervento di più amministrazioni aggiudicatrici ovvero di procedimenti autonomi ma connessi in quanto caratterizzati da dipendenza causale, <<ciascuna amministrazione aggiudicatrice provvede a porre in essere, attraverso i rispettivi responsabili del procedimento, le azioni dirette a consentire un adeguato coordinamento e scambio di informazioni in ordine alle circostanze ed alle condizioni che possano assumere rilevanza nell'ambito ed in relazione ai rispettivi procedimenti.>> Questa norma, di applicazione flessibile, non esclude la creazione di un R.U.P. di vertice sovraordinato ad altri R.U.P., con riferimento ad una molteplicità di Amministrazioni impegnate in un unico servizio complesso. Continua l'articolo che negli acquisti mediante ricorso a centrali di committenza è nominato, per ciascuno dei detti acquisti, un R.U.P. ed un eventuale direttore dell'esecuzione.

### **3. Problematiche del R.U.P. socio-assistenziale.**

Alcune problematiche interpretative ed applicative sorgono per il R.U.P. di servizi socio-assistenziali. La prima problematica è sulla qualità professionale della persona resa Responsabile. Dovrà o potrà essere un umanista versato nelle scienze educativo-sociologiche-psicologiche o di assistenza sociale? Oppure un tecnico delle procedure di affidamento o un tecnico dell'esecuzione? Oppure un tecnico della gestione amministrativa? Se per i lavori pubblici è prescritto che il R.U.P. debba essere un tecnico abilitato (un geometra, un ingegnere, un architetto), una eguale previsione non esiste per i servizi socio-assistenziali, né può esistere perché non è prevedibile un tecnico socio-assistenziale, tale non potendo essere considerato, come ad esempio avviene per i piccoli comuni, un assistente sociale.

La seconda problematica attiene alla progettazione del servizio socio-assistenziale e, ancora una volta, sorge la problematica sulla professionalità più adatta. Infatti, la progettazione di un servizio presuppone il possesso di conoscenze specialistiche, non rientranti nella professionalità media del pubblico impiego. Affidare la progettazione a risorse umane di media professionalità, ma anche di alta professionalità però non specialistica nel campo socio-assistenziale, significa affidare la progettazione al pragmatismo esperienziale, ovvero significa caratterizzare il servizio con standards di erogazione orientati verso il basso. E, se è vero che il R.U.P. provvede alla proposta di progetto da inserire nei piani e nei programmi dell'Ente, e provvede a dare contezza di tutte le motivazioni che stanno alla base delle scelte di azione amministrativa in campo socio-assistenziale, è anche vero che, per motivi di opportunità e di logica organizzazione dell'ente, la singola progettazione non può essere affidata all'esterno dell'Ente.

#### **4. Lo sportello unico dei contratti.**

Il moderno profilo di pubblica amministrazione aperta ai cittadini si sostanzia, tra i numerosi aspetti, pure in quello dell'organizzazione per sportelli. Gli esempi più ravvicinati sono gli sportelli unici della attività produttive, dell'edilizia e dei contratti. Il primo è previsto dall'articolo 24 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale stabilisce che l'esercizio delle funzioni concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la conservazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi dev'essere curato da un unico centro di responsabilità per l'intero procedimento.

Il successivo articolo 25 detta alcuni principali principi ispiratori del procedimento amministrativo in materia di insediamento di attività produttive:

-

le procedure devono essere trasparenti e aperte alle osservazioni dei soggetti portatori di interessi diffusi;

-

gli stati e le qualità personali possono essere ampiamente attestati mediante autocertificazioni;

-

gli enti ricorrono alle conferenze di servizio per l'adozione di accordi in sostituzione di provvedimenti.

L'art. 23 amplia la finalità segnatamente burocratica dello sportello delle attività produttive, assegnando ad esso compiti di assistenza alle imprese attraverso la raccolta e la diffusione di informazioni (socioeconomiche, istituzionali, di servizi, promozionali) per la localizzazione e l'impianto delle attività.

Nel campo dell'edilizia privata, l'art. 5 del DPR 6 giugno 2001, n. 379 prevede che tutte le attività di ricezione delle denunce di inizio attività e di ogni altro atto di assenso edilizio comunque denominato, nonché l'istruttoria delle istanze ed il rilascio di provvedimenti finali, vengano svolte da un unico sportello, competente altresì a rilasciare i permessi e le autorizzazioni di uffici ed autorità esterni all'ente procedente.

Nel Codice dei Contratti, l'istituzione di uno «sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture», è vista come un'eventualità e con i compiti di:



a) fornire ai candidati e agli offerenti, e ai soggetti che intendono presentare una candidatura o un'offerta, informazioni relative alle norme vigenti nel luogo di affidamento e di esecuzione del contratto, inerenti agli obblighi fiscali, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e condizioni di lavoro, nonché a tutte le altre norme che devono essere rispettate nell'esecuzione del contratto;

b) fornire ai candidati la documentazione utile per la presentazione delle candidature e delle offerte, in conformità alle norme del Codice.

Nessun riferimento allo sportello è contenuto nell'approvando Regolamento di attuazione del codice dei Contratti.

Sull'idea di sportello unico, la legislazione è altalenante circa i compiti e le finalità. Mentre per le attività produttive viene concepita una funzione di assistenza e di consulenza - in accompagnamento con l'attività procedimentale -, e mentre per l'edilizia è prevista un'attività essenzialmente gestionale, per i contratti pubblici lo sportello viene ridimensionato ad ufficio informazioni e di diffusione della modulistica, omettendo il legislatore di individuare compiti di front-office per la società civile ed il mercato. E' anche vero che l'esperienza degli sportelli unici per le attività produttive non ha dato grande prova di efficienza, perché la pubblica amministrazione permane tuttora in una funzione di verifica burocratica ad onta di una alleanza che molti sperano nasca a favore degli operatori economici.

Una grande occasione, poi, è andata perduta per strutturare uno sportello per servizi socio-assistenziali, con tutte le necessità programmatiche e gestionali che richiede un tale tipo di attività pubblica.

Ma tutto è perduto? La risposta potrebbe arrivare dal segretariato sociale.

## **5. Il segretariato sociale e la porta unica di accesso.**

Il segretariato sociale non riceve, dall'ordinamento giuridico, una disciplina completa. Ne parla, di passaggio, l'art. 22, comma 4, lettera a), della L. 328/2000, attribuendo alla competenza legislativa regionale la possibilità di disciplinare questo importante ufficio che, nelle intenzioni delle legge, costituisce uno strumento di informazione e di consulenza ai singoli ed ai nuclei familiari.

Ne parla, dedicando qualche altra riga, il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2001-2003, rapportando il segretariato sociale all'esigenza primaria dei cittadini di: a) avere informazioni complete in merito ai diritti, alle prestazioni, alle modalità di accesso ai servizi; b) conoscere le risorse sociali disponibili nel territorio in cui vivono, che possono risultare utili per affrontare esigenze personali e familiari nelle diverse fasi della vita.

Continua il Piano Nazionale che il segretariato sociale è finalizzato a garantire: <<unitarietà di accesso, capacità di ascolto, funzione di orientamento, capacità di accompagnamento, funzione di filtro, funzioni di osservatorio e monitoraggio dei bisogni e delle risorse, funzione di trasparenza e fiducia nei rapporti tra cittadino e servizi, soprattutto nella gestione dei tempi di attesa nell'accesso ai servizi. >>. Il rischio che il Piano Nazionale intende evitare è che i cittadini <<più fragili e meno informati vengano scoraggiati nella ricerca di aiuto a fronte di barriere organizzative e burocratiche che comunque vanno rimosse per ridurre le disuguaglianze nell'accesso.>>

Per queste finalità di valenza sociale, il Piano ritiene indispensabile creare, in ogni ambito territoriale, una <<"porta unitaria di accesso" al sistema dei servizi>>, con operatività allargata e idonea ad accogliere tutta la gamma di esigenze anche a quelle socio-sanitarie tramite accordi con le aziende sanitarie.

Il Piano Nazionale ritiene ancora che la funzione di segretariato sociale risulterà efficace se progettata e attuata in modo collaborativo con tutti gli attori sociali di una rete territoriale e in particolare con le organizzazioni solidali, le informazioni sulle quali potranno essere date ai cittadini per una cognizione globale sui servizi prestati sul territorio.

Per il Piano, le funzioni di segretariato sociale devono essere affidate a personale dotato di professionalità idonea e di <<competenze necessarie per riconoscere le ricadute organizzative, gestionali nonché le implicazioni tecnico-professionali di quanto viene proposto al cittadino.>>

Da notare che, almeno a livello di principi, il Piano Nazionale richiede una professionalità "tecnica" per il segretariato sociale, il che costituisce un passo in avanti rispetto alla indifferenza legislativa verso la professionalità del R.U.P. fatta eccezione - si ripete - per i lavori pubblici.

## **6. Prospettive.**

Dall'esame delle fonti sopra riportate, si può preliminarmente concludere che non esiste previsione legislativa su una figura unica, completa di Responsabile dei procedimenti per servizi a contenuto sociale, se si accetta la tesi di base secondo cui tali servizi hanno un carattere di specialità che invece manca in altri servizi. Il R.U.P. è nato essenzialmente per i lavori pubblici e poi è stato esteso ai servizi ed alle

forniture, con adattamenti legati alle differenze. Ma le componenti fortemente antropiche dei servizi alla persona e l'impossibilità di costruire a monte degli standards di servizio dovendo spesso optare per i piani individuali di inclusione sociale, fanno propendere non per un ulteriore adattamento di una figura più volte rimaneggiata bensì per la creazione di una figura distinta.

Allo stesso modo, il Codice dei Contratti ed il Piano Nazionale aiutano a costruire un profilo di segretariato sociale inteso nell'ulteriore accezione di porta unica di accesso; però anche qui si pongono esigenze di specializzazione dell'istituto sempre in riferimento alla natura ed alla tipologia dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari. Infatti, l'organizzazione sul territorio dei servizi di promozione sociale richiede interventi a più dimensioni: il lavoro, l'economia, l'istruzione, l'andamento demografico, le reti dei servizi.

L'esigenza di specializzazione, del R.U.P. come del segretariato sociale, laddove la legislazione nazionale è volutamente o involontariamente carente, può essere recuperata attraverso l'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, chiamata non a supplire ma a dotarsi di strumenti idonei ai casi concreti. In questo modo, la differenziazione su scala nazionale nella configurazione del R.U.P. e nella strutturazione del segretariato sociale possono diventare la diretta conseguenza delle differenziazioni demo-geografiche: valga il classico esempio secondo cui i bisogni e l'organizzazione di un centro montano sono diversi da quelli di un centro metropolitano costiero. Oppure, anche all'interno di un'area geografica omogenea, alcuni enti possono ritenere prevalenti gli aspetti di consulenza verso i cittadini ed altri gli aspetti gestionali dei servizi.

## **7. Per un profilo di struttura unica di responsabilità e di segretariato dei servizi sociali**

Alla luce di quanto finora detto, una proposta che qui si enuncia è la creazione di una struttura unica di responsabilità e di segretariato per i servizi socio-assistenziali-sanitari.

La struttura unica consente di risolvere la problematica delle competenze professionali in ordine alla responsabilità dei procedimenti; pertanto, nella struttura unica possono rientrare le professionalità di assistenza sociale, di tipo amministrativo per gli affidamenti, psico-pedagogiche per l'educazione dell'utente al soddisfacimento del bisogno, sociologiche per la codificazione dei bisogni, valutative sui livelli di qualità. Ciascuna professionalità, in un contesto di conferenza permanente di servizio, può curare i distinti segmenti procedurali inerenti le diverse angolature del servizio e prendere costantemente parte nelle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione.

La responsabilità rimane unica ma si articola in vari ambiti operativi finalizzati a risultati unici.

Le medesime professionalità possono comporre il segretariato sociale, il quale non ha vita indipendente rispetto al processo di progettazione, affidamento ed esecuzione di un servizio socio-assistenziale. Infatti, quest'ultimo costituisce un ciclo continuo dove gli elementi della progettazione diventano al contempo elementi dell'affidamento e dell'esecuzione, per cui non è pensabile un netto distacco tra le parti.

La struttura unica di responsabilità e di segretariato, oltre all'esercizio delle tipiche responsabilità di procedimento, potrà altresì svolgere altre funzioni consultive, gestionali e di sportello unico, come ad esempio:

- ascolto della domanda sociale;
- intermediazione tra la domanda sociale ed i soggetti incaricati dell'erogazione dei servizi sociali;
- formulazione delle proposte di programmazione da sottoporre all'approvazione degli organi di governo dell'ente;
- cura delle relazioni interistituzionali ed intersoggettive, in special modo le relazioni tra gli uffici di piano e le strutture degli enti partecipanti ai piani di zona nonché le relazioni con l'autorità giudiziaria;
- schedatura degli utenti dei servizi sociali, le loro famiglie, i soggetti tenuti agli alimenti e coloro che sono tenuti al pagamento delle quote di contribuzione al costo dei servizi;
- istruzione delle richieste di servizi sociali, con predisposizione dei provvedimenti finali di ammissione o di esclusione;
- gare pubbliche e affidamenti diretti dei servizi;
- cura dei contatti con i soggetti affidatari dei servizi sociali;
-

cura dei rapporti con i ricoverati in istituto e con gli istituti medesimi;

-

gestione delle pratiche di autorizzazione e di accreditamento;

-

marketing territoriale;

-

consulenza a favore dei soggetti del terzo settore, organizzazione di conferenze di servizio ed istituzione di tavoli di concertazione/lavoro;

-

gestione delle statistiche relative al funzionamento dei servizi offerti alla cittadinanza;

-

produzione della reportistica per le rendicontazioni da consegnare agli enti finanziatori;

-

ricerca ed attuazione di finanziamenti europei;

-

elaborazione dei contratti di servizio in contraddittorio ed in collaborazione con i soggetti attuatori;

-

attivazione di canali per la partecipazione popolare;

-

attivazione del customer satisfaction, rilevazione dei livelli di qualità e dei livelli essenziali delle prestazioni;

-

gestione del contenzioso, quando non sia demandato ad un ufficio di avvocatura;

-

determinazione della politica tariffaria;

-

controllo della gestione e cura del sistema informativo;

-

dialogo diretto con l'utenza.

Il segretariato sociale diventa, quindi, un'idea ed un principio di organizzazione che non contrasta con la tradizione degli uffici dei servizi sociali presenti negli enti locali. Infatti, l'articolo 9 del Codice dei Contratti, al comma 4, stabilisce che i compiti dello sportello dei contratti possono essere affidati ad un ufficio già esistente: ne deriva che un ufficio dei servizi sociali (ovvero una direzione o una ripartizione) può essere organizzato secondo il modello funzionale di segretariato/sportello nel senso sopra presentato, ampliando la struttura esistente. Importante è altresì il comma 6 del medesimo articolo, secondo cui le stazioni appaltanti che abbiano istituito uno sportello o ne abbiano attribuito i compiti ad un ufficio già esistente, oltre a darne informazione nei bandi e nei capitolati, precisano il costo del servizio. Nel nostro caso, si tratterebbe dei costi di funzionamento del segretariato sociale nella parte afferente lo sportello.

**Vincenzo Zanzarella**

Segretario Generale negli Enti Locali

<https://www.diritto.it/il-r-u-p-e-lo-sportello-per-l-affidamento-di-servizi-socio-assistenziali-problematiche-e-prospettive/>