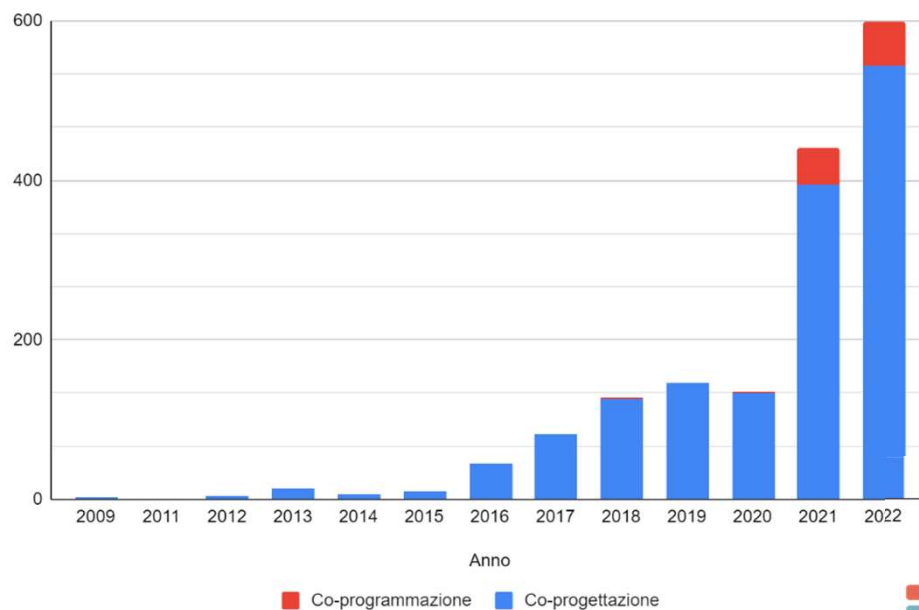
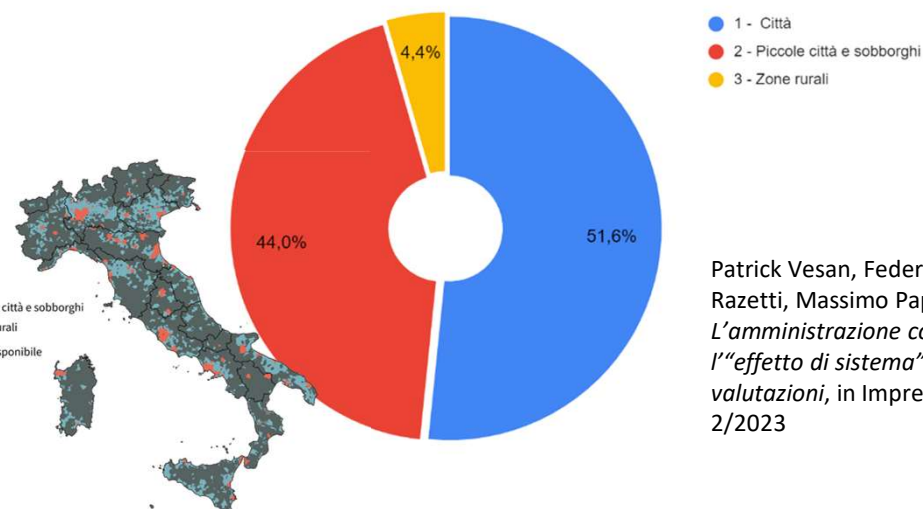


Premesse

Un'occhiata ai numeri



Numero di avvisi



- Città
- Piccole città e sobborghi
- Zone rurali
- Non disponibile

Elaborazione di Lorenzo Ruffino | Fonte dati: Istat

Patrick Vesán, Federico Razetti, Massimo Papa, *L'amministrazione condivisa e l'effetto di sistema: prime valutazioni*, in *Impresa Sociale* 2/2023

Cosa notiamo?

(o, meglio: cosa rappresenta un dato significativo e sorprendente?)

- Crescita esponenziale
- Non si assiste ad una caduta nel 2019, malgrado il Consiglio di Stato
- Le coprogrammazioni aumentano. Ma non troppo
- Diffusione sull'intero territorio nazionale
- Diffusione significativa extra metropolitana

Ma i numeri non dicono tutto!

Non ci dicono molto su:

- Motivazioni degli attori (opportunistiche? Sincere e coerenti?)
- Qualità dei procedimenti (ben concepiti e ben fatti? Approssimativi?)
- Esiti dei procedimenti (innovativi? Conservativi? Utili? Scontati?)
- Sensazioni e valutazioni dei partecipanti (nelle ricerche di Fazzi, equilibrio tra valutazioni favorevoli e sfavorevoli)
- ...

Tendiamo a interpretazioni lineari, ma...

Concezione sistemica delle politiche
Riforma del Terzo settore e conseguente ruolo di
interesse generale riconosciuto agli ETS



Amministrazione condivisa

Opera di
Stefano
Bombardieri



L'onda lunga di trent'anni di ideologia mercatista spinta

«L'amministrazione condivisa si
sta diffondendo con grandi
risultati positivi»
«L'amministrazione condivisa è
deludente»

Esiti e percezioni diverse sono
frutto delle **tensioni**
contrapposte che
necessariamente
accompagnano i processi di
accompagnamento più
impegnativi

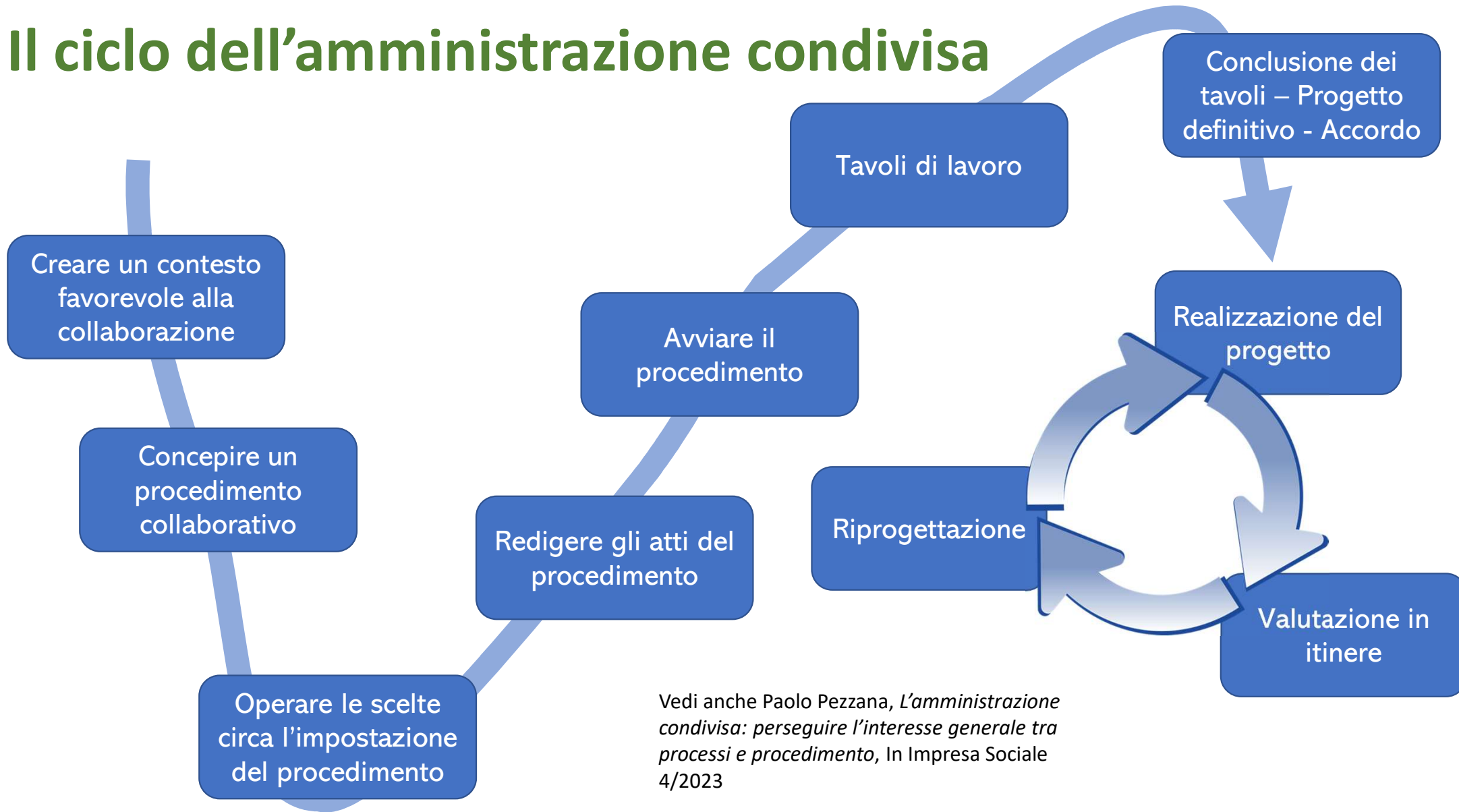
Il procedimento

Il prima

Il dopo

Proviamo a fare ordine

Il ciclo dell'amministrazione condivisa



Vedi anche Paolo Pezzana, *L'amministrazione condivisa: perseguire l'interesse generale tra processi e procedimento*, In *Impresa Sociale* 4/2023

Qual è il problema?

La sopravvalutazione:

- Della fase del procedimento rispetto alla creazione di un contesto favorevole alla collaborazione
- Dell'importanza della redazione degli atti rispetto alle scelte che stanno a monte
- Dei tavoli di lavoro rispetto alla fase «circolare» di realizzazione e riprogettazione



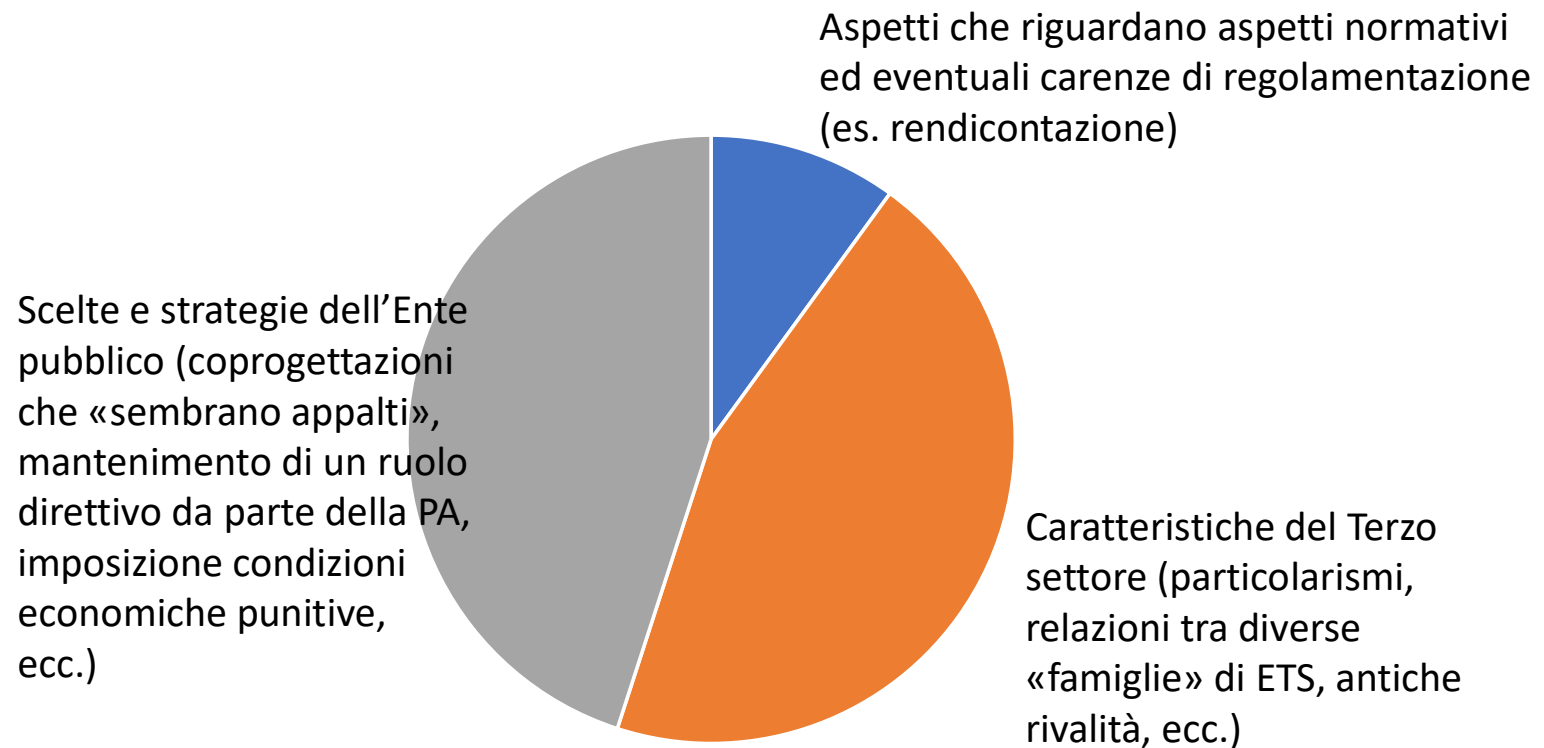
Troppa enfasi sul procedimento

- Il procedimento dura da alcune settimane e si sostanzia in un numero limitato di riunioni e di eventuali sessioni secondarie
- Ha «dietro» una storia di relazioni territoriali tra i diversi soggetti (quelli ai tavoli e gli altri stakeholder)
- Ha «intorno» un sistema di vincoli e opportunità
- Ha «davanti» anni di lavoro in cui:
 - Potranno modificarsi le relazioni tra i partecipanti e tra loro e gli stakeholder
 - La concreta realizzazione delle azioni retroagirà sulla progettualità
 - È possibile realizzare ciò che non si è realizzato in prima battuta

Ma, più in generale, la sopravvalutazione

- Degli aspetti giuridici rispetto a quelli «di sostanza»
- Delle letture lineari ingegneristiche rispetto alle letture dialettiche e processuali (attori che vogliono cose diverse, che cambiano nel tempo)

Dove si fa fatica



Ah, se solo avessi un modello!

In realtà i modelli ci sono:

- Ormai abbastanza consolidati rispetto agli aspetti giuridici e procedurali (es. Pesaresi e Anci)
 - <https://www.anci.it/coprogetta/>
 - https://www.academia.edu/82218829/COPROGETTAZIONE_NORME_REGOLAMENTO_SCHEMI_VERBALI
 - (Il copia incolla da altri enti)
- In fase iniziale, ma già ad un ottimo livello di elaborazione su altri aspetti (es. Luca Fazzi, *La co-progettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo*, in *Impresa Sociale* 4/2023)

Collaborazione Vs Competizione

Due logiche

Sono tanti i ragazzi che dopo la pandemia si sono chiusi in casa, abbandonano la scuola e non vedono nessuno

Strategia 1
Acquisto di prestazioni

Diamo in affidamento uno spazio realizzare un centro giovanile in cui organizzare momenti di incontro, attività musicali, gruppi di studio. Prevediamo un minimo di 120 ore educative mese e 200 ore di animatore.

Competizione sul mercato per individuare il migliore fornitore, contrattualizzazione delle prestazioni da erogare, pagamento del corrispettivo

Strategia 2
Sussidiaria collaborativa

Promuovere un'alleanza tra comune, scuola, terzo settore, gruppi del territorio per definire insieme una strategia in grado di contattare e coinvolgere questi ragazzi e contrastarne l'isolamento

Soluzioni collaborative, sostegno ai soggetti della società civile in grado di contribuire all'interesse pubblico su questo tema

Come?

Intento

Cercare un fornitore che realizzi le prestazioni necessarie con il miglior rapporto prezzo qualità

Rispondere ad un bisogno o un'aspirazione sociale grazie al concorso e alla mobilitazione dei soggetti del territorio

Quindi attivo meccanismi



E pertanto utilizzo



Codice contratti pubblici

Art. 55 d.lgs 117/2017
(su «hardware» 241/1990)

Amministrazione condivisa: quando?

Quando ritengo di ottenere un miglior risultato se:

- Gli interventi da attivare e il modo con cui combinarli non sono definiti a in sede di avviso, ma sono individuati e costruiti insieme al Terzo settore
- Gli interventi non sono riconducibili solo a una logica prestazionale (tot ore di una certa professione), ma:
 - *si configurano come ripensamento complessivo di un sistema di intervento*
 - *comportano l'attivazione della comunità*
 - *superano i confini settoriali e spaziano con creatività connettendo ambiti e dimensioni diverse*
- La responsabilità istituzionale è rafforzata dalla corresponsabilizzazione dei partner
- Più che cercare il «miglior gestore», è importante che più ETS contribuiscano e si relazionino
- È rilevante la flessibilità e la revisione in itinere degli interventi.

Esempio

- Ripensare – riorganizzare il sistema di accoglienza residenziale
- Progettare i percorsi di ingresso e di uscita (comprese le soluzioni abitative)
- Definire i ruoli di ciascun ente di Terzo settore
- Definire modalità di lavoro condivisa
- Condividere i criteri economici per l'allocazione delle risorse
- Definire strumenti di valutazione
- «il tempo della semina»: analizzare la capacità dell'attuale sistema di cogliere l'evoluzione dei bisogni dei beneficiario

Un confronto

	Affidamenti in appalto	Coprogettazioni (vere)
Le cose da fare	Le individua con precisione il capitolato	Le definiscono i tavoli di lavoro, sulla base degli orientamenti generali dell'avviso
L'ente pubblico	Sceglie il contraente	Lavora insieme al Terzo settore per definire il progetto
Il Terzo settore	Compete per aggiudicarsi la fornitura	Collabora, integrando le specificità di ciascuno in un progetto unitario
Il dialogo tra i soggetti interessati	È illegale	È il cuore del procedimento
Il riferimento sul procedimento	Codice dei contratti pubblici	Legge 241/1990
Ente pubblico e Terzo settore	Controparti	Partner accomunati dalla stessa finalità
Enti di Terzo settore tra loro	Concorrenti	Partner accomunati dalla stessa finalità

L'art. 55

L'art. 55 del Codice del Terzo settore attua il principio costituzionale di sussidiarietà e costituisce uno strumento duttile versatile per collaborare

L'art. 55 del Codice del Terzo settore

... le **amministrazioni pubbliche**, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei **settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano** il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento poste in essere **nel rispetto dei principi della legge 241/1990**

Le amministrazioni pubbliche: non solo alcune di esse, es. i comuni, ma tutte: le ASL, gli istituti scolastici, ecc.

I settori di attività: non solo welfare, ma tutti i settori di interesse generale

Assicurano: indicativo presente. Gli strumenti collaborativi sono per un EP il modo «normale» di rapportarsi con il TS

La legge 241/1990: i procedimenti amministrativi delle forme collaborative hanno un proprio riferimento diverso dal codice degli appalti, anche se altrettanto trasparente e aperto

I settori di interesse generale

a. servizi sociali;
b. interventi e prestazioni sanitarie;
c. prestazioni socio-sanitarie;
d. educazione, istruzione e formazione professionale;
e. salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali;
f. valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
g. formazione universitaria e post-universitaria;
h. ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
i. attività culturali e ricreative di interesse sociale;
j. radiodiffusione sonora a carattere comunitario;
k. organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale e religioso;
l. formazione extra-scolastica;
m. servizi strumentali agli enti di terzo settore;
n. cooperazione allo sviluppo;
o. commercio equo e solidale;

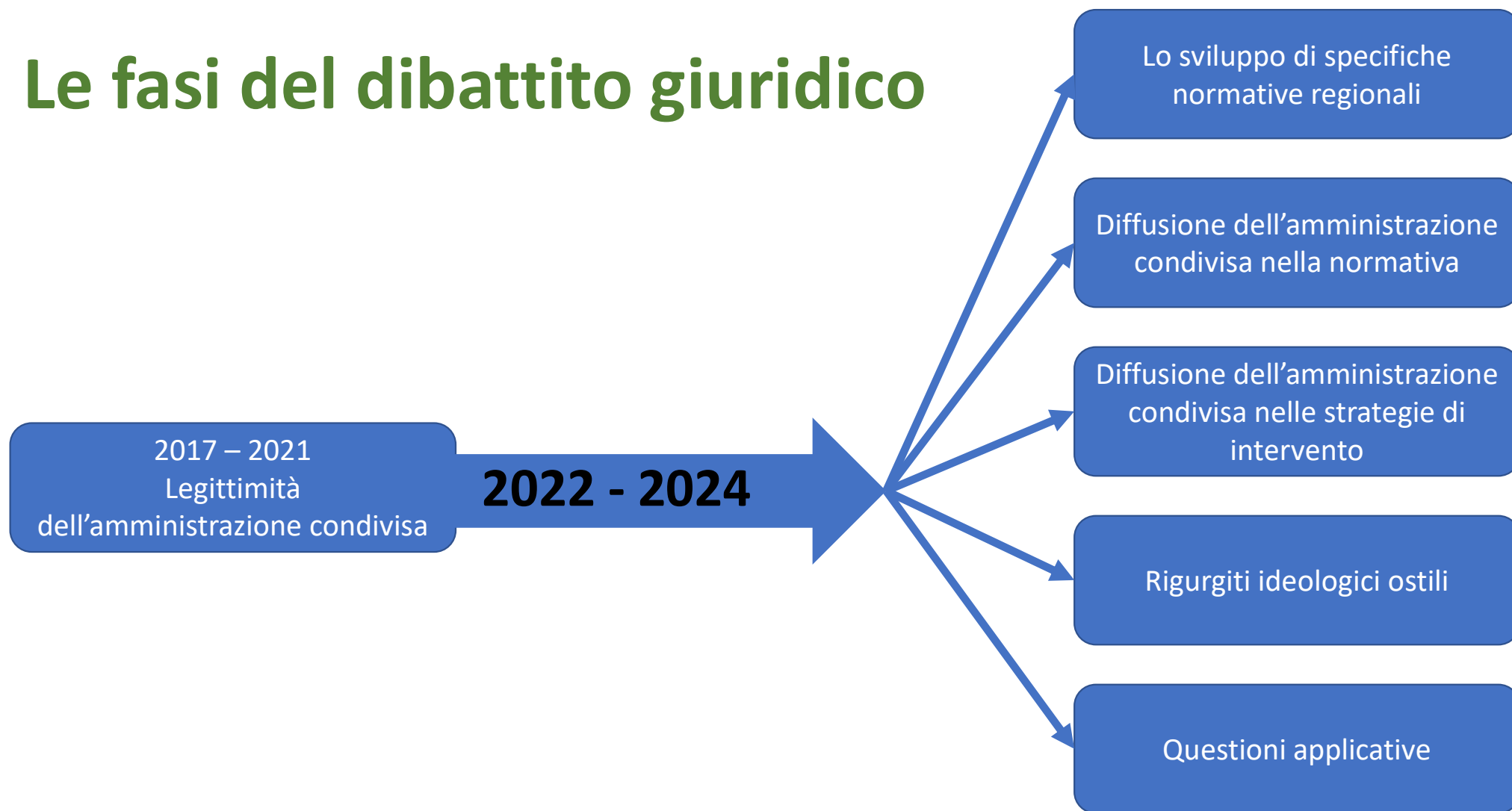
p. servizi finalizzati all'inserimento lavorativo;
q. alloggio sociale;
r. accoglienza umanitaria e integrazione sociale dei migranti;
r1. microcredito;
s. agricoltura sociale;
t. attività sportive dilettantistiche;
u. beneficenza, sostegno a distanza, distribuzione derrate alimentari
v. Promozione della cultura della pace, della nonviolenza e della legalità
w. Promozione e tutela dei diritti umani, civili sociali e politici
x. Adozioni internazionali
y. Protezione civile
v. riqualificazione beni pubblici inutilizzati e beni confiscati

In aggiunta di a questi settori, è di interesse generale qualsiasi attività in cui siano inseriti almeno il 30% di lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili.

Co-programmazione e co-progettazione

- La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione precedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili
- La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti

Le fasi del dibattito giuridico



Già, la coprogrammazione...

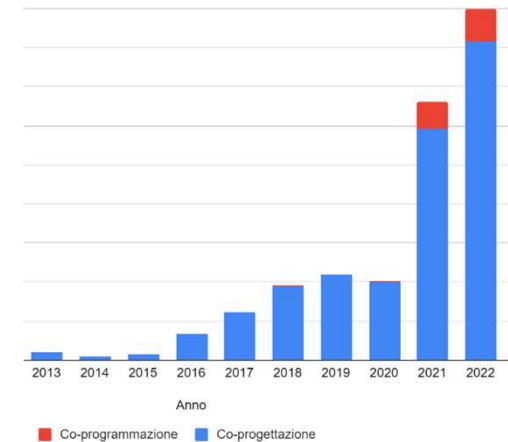
La questione

Da, una parte

- Le coprogrammazioni sono cresciute notevolmente in questi ultimi anni, sia in numero assoluto, sia percentualmente
- Sono numerose le riflessioni che evidenziano la necessità di investire sulla coprogrammazione...
- ... e che mettono in guardia dal ridurre l'amministrazione condivisa alla sola coprogettazione

Ma d'altra parte, le coprogrammazioni rimangono nettamente minoritarie

Perché?



Perché, dal momento che, invece,...

- In Italia vi è di fatto una tradizione coprogrammatoria consolidata nel welfare (i Piani di zona), anche se a sua volta in declino in molte Regioni
- Da un punto di vista logico, la coprogrammazione è antecedente alla coprogettazione
- Fare insieme senza avere deciso (insieme) cosa fare appare contraddittorio
- La coprogrammazione ha posto sin dall'inizio minori problemi di compatibilità normativa

Risposte «problematiche»

- Schiacciamento sull'operatività
- Naturale attrazione dell'operatore sociale per la concretezza
- Poco respiro programmatorio
- Poca capacità di raccogliere, elaborare e interpretare i dati
- Tempi ristretti che impongono di passare subito alla fase applicativa

Ma forse è necessaria qualche distinzione

Ci sono diversi tipi di esigenze programmatiche:

- Adeguamento del sistema dei servizi all'evoluzione dei bisogni => **fattibile in coprogettazioni virtuose**
- Confronto permanente (non su specifici temi) tra PA ed ETS => **strumenti diversi dalla coprogrammazione**, di carattere permanente (consigli, consulte) e con carattere politico
- Partecipazione in sede di **atti programmatici degli EP** (es. DUP per i comuni)
- Consultazione della cittadinanza, **processi partecipati**
- Ripensamento complessivo di strategie di intervento => **coprogrammazione**

E poi, il rapporto con la politica

- Coprogrammazione art. 55 procedimento amministrativo
- Programmazione atto eminentemente politico
- Difficoltà (anche nelle linee guida) ad armonizzare il livello della rappresentanza e quello del coinvolgimento ETS
 - => cfr. nelle linee guida diverso status del documento finale di coprogrammazione e coprogettazione

Infine:

- Spesso si dice: «prima coprogrammiamo, poi coprogettiamo...»
- Ma spesso, a giunti a questo punto, è tardi per coprogrammare:
 - I tempi incombono
 - I contenuti sono già definiti
- Forse è il caso di coprogrammare quando c'è tempo per ragionamenti di lungo periodo!

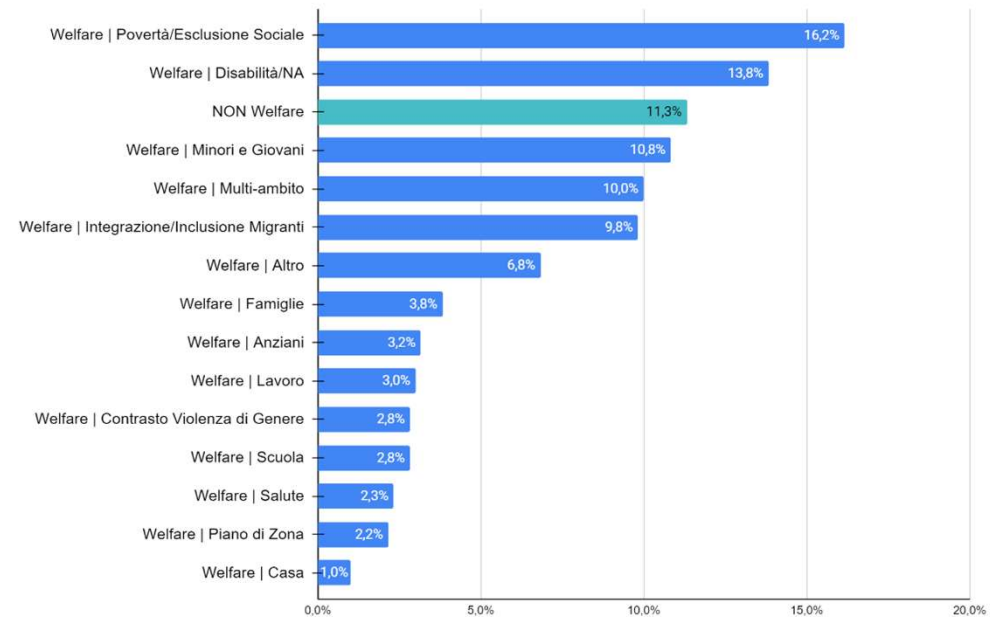
**Coprogettare il welfare
consolidato**

Si può o non si può?

- Si può, perché l'art. 55 non è più limitato agli interventi sperimentali e innovativi, è un modo «normale» di rapportarsi con gli ETS
 - Non si può, perché nei servizi consolidati generalmente le cose da fare sono ampiamente definite
 - da normative, diritti soggettivi, prescrizioni di autorità, ecc.
 - Ma soprattutto sono già realizzate in un certo modo, ad esempio sotto forma di servizi ora appaltati
- ... e dunque cade il presupposto del «foglio bianco» sul quale scrivere insieme

Tante coprogettazioni... e tante domande

- Le coprogettazioni ormai sono centinaia, prevalentemente nel welfare, ma anche in altri ambiti
- Le pratiche fanno nascere molti interrogativi
- Uno tra questi sarà ora approfondito: è possibile (ed è consigliabile) **coprogettare il welfare consolidato**? Servizi ad esempio, attualmente oggetto di appalto? Se sì, a che condizioni?



Patrick Vesan, Federico Razetti, Massimo Papa,
*L'amministrazione condivisa e l'“effetto di sistema”:
prime valutazioni*, in *Impresa Sociale* 2/2023

A certe condizioni, si può (e si deve)

È auspicabile provarci perché:

- Una collaborazione solo su interventi residuali (per quanto creativi) è fragile
- Le relazioni territoriali non evolveranno mai in modo collaborativo
- Si condanna il welfare consolidato 1) all'immobilismo e 2) alla parcellizzazione e settorializzazione degli interventi
- Solo così l'amministrazione condivisa diventa, nel suo complesso, sostenibile
- È possibile dare all'amministrazione condivisa un respiro adeguato, collaborare quindi per il ripensamento complessivo di sistemi di interventi

A quali condizioni

- L'assetto dei servizi deve essere (onestamente e autenticamente) messo in gioco
- Considerare sistemi di intervento complessivi e non solo singoli interventi
- Valorizzare tutti gli spazi sperimentali, spesso presenti anche nel welfare consolidato
- Strutturare le collaborazioni coinvolgendo reti allargate
- Valorizzare le forme di progressivo ripensamento degli interventi
- Mettere in gioco anche l'assetto degli interventi diretti della PA

Il mosaico della collaborazione

Accanto all'art. 55, le scelte collaborative possono avvalersi di una pluralità di soluzioni diverse

Famiglie di strumenti collaborativi

Patti di collaborazione (regolamenti Labsus)

Patti per la presa in carico di beni comuni, anche da parte di cittadini e soggetti informali

Partenariati istituzionali (es. Lecco)

Società mista sotto forma di impresa sociale

Accreditamenti «collaborativi» (es. Brescia)

Relazioni strategiche con
soggetti filantropici

Istruttorie di coprogettazione

d.p.c.m. 30/3/2001

Servizi sperimentali e innovativi in
ambito welfare

Coprogrammazione e coprogettazione art. 55 CTS

Strumenti utilizzabili ordinariamente in
tutti i settori di interesse generale

Utilizzo «avanzato» del Codice
degli appalti (PPP art. 174 –
175)

Altri strumenti collaborativi del CTS

Art. 56 e 57, strumenti per
la gestione di immobili

Forme consultive di amministrazione partecipata

Es. cosa fare di un immobile
recuperato

Sistemi pattizi – Es. patti sussidiarietà Liguria LR 42/2012

Sostegno a interventi realizzati in
autonomia dal Terzo settore