

Lecco. Una storia di coprogettazione

Gianfranco Marocchi, | 27 marzo 2018

L'autore raccoglie il racconto di Lorenzo Guerra (Presidente Consorzio Consolida di Lecco) e Gabriele Marinoni (Presidente Confcooperative dell'Adda)

Prima della coprogettazione

L'esperienza di coprogettazione di Lecco è tra le più radicate e conosciute del nostro paese[*note*]. L'esperienza di Lecco è stata anche oggetto di specifici approfondimenti nel volume *La coprogettazione sociale. Esperienze, metodologie e riferimenti normativi* di Marco Brunod, Mario Moschetti, Emanuela Pizzardi edito da Erickson. Per ordini e informazioni Consorzio Consolida Lecco, via Belvedere 19 Lecco - 0341286419 info@consorzioconsolida.it, fax: 0341/354960[*note*]. Formalizzata a partire dal 2006, affonda in realtà le proprie radici in anni ancora precedenti, ereditando una lunga storia di collaborazione tra il Comune di Lecco e gli attori del Terzo settore locale, in particolare il consorzio di cooperative sociali Consolida.

Sino al 2006, da un punto di vista formale, tale relazione si basava su affidamenti in appalto, ma già in quella fase il soggetto pubblico e di terzo settore avevano avuto modo di sperimentare modalità di lavoro comuni.

2006, il primo bando

Si giunge così, nel 2006, all'indizione della prima gara europea di coprogettazione, che mirava a stabilizzare un meccanismo di corresponsabilità dei due soggetti - pubblico e di Terzo settore - sull'intero processo di costruzione del servizio, dalla lettura dei bisogni alla costruzione e realizzazione delle risposte. In quella fase la scelta di coprogettare rivestiva un forte carattere di sperimentabilità dal momento che non era ancora stata approvata la Determina 12884 del 2011 ("Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione fra comuni e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali") che costituisce il riferimento normativo per la coprogettazione in Lombardia.

La scelta dell'amministrazione fu quella di includere nella coprogettazione la totalità dei servizi per le diverse fasce di destinatari (infanzia, minori, famiglie, disabili, anziani). Il bando prevedeva un processo di selezione del partner, l'elaborazione da parte di quest'ultimo di uno schema generale di progetto che costituiva la base per un lavoro congiunto tra Comune e soggetto selezionato dal quale scaturiva un progetto definitivo a doppia firma; questo progetto definisce anche gli aspetti relativi all'articolazione e gestione dei servizi. Va rimarcato come la condivisione tra comune e soggetto selezionato abbia compreso, senza soluzione di continuità, l'intero processo che va dalla lettura dei bisogni alla realizzazione dei servizi.

Il soggetto gestore ha contribuito, in quella fase e anche negli anni successivi, ad individuare risorse ulteriori a quelle messe a disposizione dal comune per un importo di quasi un milione di euro annui, pari a circa il 15% delle risorse complessive necessarie, prevalentemente intercettando fondi banditi da fondazioni cui il partner di terzo settore ha acceduto presentandosi come capofila di un partenariato che comprende anche il comune e utilizzando poi le risorse così conseguite per la gestione dei servizi oggetto di coprogettazione.

Tale bando fu aggiudicato al consorzio di cooperative sociali locali che prevalse su una cooperativa di altra regione che aveva presentato la propria proposta in alcuni lotti.

2010, il secondo bando

Si giunge così alla scadenza del primo bando di coprogettazione, all'indizione di una nuova gara.

Una prima differenza riguarda la compagine che partecipa al bando aggiudicandosi, che non è più composta dal solo consorzio di cooperative sociali, ma anche da una pluralità di altri soggetti del volontariato e dell'associazionismo.

Questa soluzione porta ad un arricchimento delle caratteristiche dei servizi; ad esempio include l'accompagnamento dei destinatari da e verso la propria abitazione grazie all'apporto delle componenti di volontariato.

Nel periodo del secondo bando si conferma e si consolida il partenariato tra Comune e partner di terzo settore per ricercare risorse aggiuntive, con un meccanismo di rafforzamento reciproco, dal momento che una rete stabile pubblico privata come questa è risultata attrattiva e affidabile per i finanziatori.

Tra gli aspetti di maggiore importanza di questa seconda fase si può sottolineare il maggior grado di integrazione tra componente pubblica e di terzo settore. In primo luogo, il partner di terzo settore entra in modo sempre più significativo con propri operatori nel servizio sociale professionale; ma, cosa di ancora maggiore rilievo, l'integrazione tra le due componenti riguarda tutti i livelli dell'organizzazione, compresi quelli dirigenziali. Dunque vi sono alcune aree in cui il dirigente apicale è espresso dal Comune, altre in cui è espresso dal partenariato di terzo settore (salvo il fatto che in tal caso questi istruisce atti che vengono poi firmati da un dirigente del Comune), ma in entrambi i casi le modalità di lavoro risultano di fatto integrate. Come è facile intuire, questa scelta, peraltro coerente con il complesso dell'impianto della progettazione, evoca aspetti simbolici importanti, se si considera ad esempio il caso in cui, in una determinata area di lavoro, un dipendente comunale sia coordinato da un punto di vista funzionale da un dirigente espresso dal partenariato di terzo settore.

2013, il terzo bando

Il terzo bando presenta una ulteriore importante innovazione rispetto ai periodi precedenti: non riguarda più il Comune di Lecco ma è aperto a tutti i comuni dell'ambito territoriale, cui è data la facoltà di aggiungersi anche in un momento successivo, basandosi sul fatto che il comune capofila aveva proceduto attraverso una procedura di evidenza pubblica. Nel corso del contratto, la maggioranza dei comuni dell'ambito ha aderito a tale opportunità.

Al tempo stesso la rete di terzo settore – che, lo ricordiamo, nel primo bando era composta dal solo consorzio di cooperative sociali del territorio – si amplia ulteriormente, sino a comprendere 16 soggetti cooperativi, associativi e di volontariato.

L'organizzazione dei servizi passa da un'organizzazione prevalentemente verticale "per destinatari" (settore disabili, settore minori, settore anziani, ecc.) ad un'organizzazione orizzontale "per territori"; questo ha portato ad una maggiore integrazione degli interventi facendo perno sulla famiglia destinataria e affrontando in modo meno parcellizzato i bisogni multiformi espressi. Dopo la lettura condivisa dei bisogni si lavora pertanto alla ricomposizione dei servizi in modo integrato, in modo da evitare sovrapposizioni e scoperture, integrando in filiera sia i servizi a finanziamento comunale che altri prodotti direttamente da attori del partenariato.

Retrospectivamente è da rimarcare anche la durata crescente dei tre bandi, che è andata progressivamente aumentando (3 anni, poi 4 ed infine 5) a sottolineare il crescente investimento sulla coprogettazione da parte di tutti i soggetti coinvolti.

La transizione verso il nuovo assetto

Durante i lavori per la redazione del piano di zona nel 2015 si è iniziato a ragionare sulla necessità di dare alla coprogettazione una forma più solida alla scadenza del terzo bando, prevista per il gennaio 2018.

Il Terzo settore si è fatto carico di un primo studio di fattibilità per individuare le possibili forme gestionali per dare alla coprogettazione maggiore stabilità e una più chiara dignità istituzionale. Viene in un primo momento considerata la fondazione di partecipazione, poi scartata, per indirizzarsi a fine 2016, anche sulla base dell'approvazione nel frattempo intervenuta del nuovo codice degli appalti, sulla società mista.

A questo punto sono i comuni dell'Ambito ad impegnarsi in un ulteriore approfondimento il percorso affidando ad uno studio legale la fattibilità di questa soluzione; l'esito di questa consulenza porta all'indizione di un bando per contestualmente

individuare il socio privato della società mista e affidare a tale società la gestione dei servizi sociali dell'Ambito per i successivi sei anni, dopo i quali dovrà essere bandita una nuova gara per confermare o cambiare il socio privato. La società mista avrà un capitale prevalentemente privato e assumerà la qualifica di impresa sociale nella forma nel frattempo definita dalla Riforma del Terzo settore e quindi potendo ammettere anche amministratori nominati dal socio pubblico, seppure non in ruoli direzionali o in numero tale comunque da permettere il controllo della società. Gli utili della società saranno reinvestiti nel sistema di welfare del territorio. La consegna della documentazione per la prequalifica dei concorrenti alla procedura ristretta con cui sarà individuato il socio privato è fissata nell'aprile 2018.

Si tratta di una sperimentazione probabilmente senza precedenti, della quale sarà interessante seguire sviluppi ed esiti.

Considerazioni generali

I protagonisti di questa vicenda sottolineano come la formula della coprogettazione e le sue evoluzioni vadano lette alla luce di una scelta di corresponsabilità da parte del soggetto privato rispetto allo svolgimento della funzione pubblica.

La coprogettazione non è stata cioè intesa come una forma di "delega potenziata", quindi di conquista di spazi di autonomia e autodeterminazione dei soggetti di terzo settore rispetto all'istituzione, ma al contrario da una comune responsabilità sulla funzione pubblica, con tutto ciò che tale affermazione comporta. Esemplicando, un fornitore di servizi aggiudicatario di un appalto non si pone il problema della mancanza di risorse: fa quello per cui è pagato, collocando sull'ente committente l'eventuale mancanza di risorse per realizzare servizi ulteriori di cui si avverta la necessità; o non sente comunque alcun obbligo nel momento in cui emergano necessità di servizio diverse da quelle inizialmente contrattate. Il sistema della coprogettazione ha invece implicato un costante impegno dei soggetti privati nel reperire risorse aggiuntive e nel far evolvere via via i servizi sulla base della lettura comune dei bisogni. Per riprendere l'espressione spesso utilizzata dai partner di terzo settore, "ci siamo sentiti richiamati pienamente alla responsabilità di perseguire l'interesse generale della nostra comunità".

I punti di forza di questa esperienza sono quindi, secondo il parere dei suoi protagonisti, il fatto che entrambi i poli del partenariato sono portati a dare il meglio: l'ente pubblico si responsabilizza e non delega, il terzo settore sviluppa protagonismo su quello che sa fare meglio, la capacità di progettare e far evolvere i servizi con efficienza e flessibilità, intercettando risorse aggiuntive.

Questo ha portato nel corso degli anni ad uno sviluppo del sistema dei servizi, a interventi prima finanziati in via sperimentale da fondazioni che sono poi entrati a far parte del sistema ordinario dei servizi finanziati dalla programmazione sociale, a servizi rivisti ed evoluti nel corso degli anni sulla base dei nuovi bisogni che si manifestavano.

Ancora, la progressiva inclusione nel partenariato di un numero sempre maggiore di soggetti di terzo settore ha portato via via a completare il sistema dei servizi integrando gestione professionale e interventi resi a titolo volontario e spontaneo.

Infine, grazie anche al ruolo assunto da parte del consorzio capofila del partenariato di terzo settore, è stato possibile operare nel corso del tempo delle riorganizzazioni dei servizi che hanno coinvolto le cooperative che materialmente li realizzavano, andando verso una progressiva specializzazione di ciascuna nei diversi ambiti di attività così da conseguire una più alta professionalità nell'intervento e contrastando al tempo stesse le possibili tendenze all'inerzia e alla conservazione da cui anche le esperienze di coprogettazione non sono immuni.

Accanto ai giudizi positivi, l'esperienza di Lecco è stata oggetto nel corso degli anni anche di alcune riserve, a partire dal fatto che il soggetto di terzo settore è sempre stato centrato sul locale consorzio di cooperative sociali, prima come soggetto unico, poi come fulcro di un partenariato più ampio; e vi è stato chi in ciò ha letto un meccanismo di restrizione della concorrenza.

Questa osservazione va comunque affrontata entro un ragionamento più ampio. Sicuramente la coprogettazione tende a basarsi su soggetti fortemente radicati sul territorio, che hanno perciò interesse e disponibilità ad investirci e ad inserirsi in modo attivo e stabile nelle dinamiche locali; al contrario, un affidamento di servizi, ove l'amministrazione definisce delle prestazioni specifiche e le acquista sul mercato, è relativamente indifferente l'appartenenza territoriale del proponente e la sua stabilità nel tempo. In altre parole, ciascuna procedura si muove con presupposti diversi ed ha esiti propri, e dunque considerare una procedura di coprogettazione con i parametri di un affidamento di servizi può indurre porta a considerazioni come quelle citate, che però diventano meno pregnanti quando appunto si consideri la coprogettazione unitamente ai presupposti e alle finalità pubbliche che intende perseguire.

