

Strumenti amministrativi per promuovere la collaborazione fra enti pubblici e organizzazioni private

Guido Ciceri – direttore Sercop

Milano, 10/05/2018

«le idee racchiuse in se stesse s'inaridiscono e si spengono. Solo se circolano e si mescolano, vivono e fanno vivere, si alimentano le une con le altre e contribuiscono alla vita comune, cioè alla cultura»

Gustavo Zagrebelsky

I temi

1. Il quadro normativo di riferimento
2. I rapporti tra PA e Terzo Settore
3. Strumenti amministrativi per la coprogettazione

Il quadro normativo di riferimento

La legislazione nazionale

Legge 328/00:

- l'art. 1, commi 4 e 5 riconosce al Terzo Settore un ruolo attivo, sia nell'erogazione che nella progettazione dei servizi sociali;
- l'art. 5 comma 2 prevede, ai fini dell'affidamento dei servizi, che gli enti pubblici promuovano azioni per favorire il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti del Terzo Settore la piena espressione della propria progettualità. Ci si muove qui chiaramente nell'alveo dei riferimenti alla legislazione in materia di appalti, viene tuttavia riconosciuta e valorizzata la capacità progettuale del terzo settore;
- l'art. 6, comma 2 lettera a) attribuisce ai Comuni l'attività di programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali in rete, attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento del Terzo Settore.

Il D.p.c.m. 30/03/2001, in attuazione dell'art. 5 della Legge 328, per la prima volta introduce il termine "co-progettazione" nel quadro normativo nazionale, rinviando al legislatore regionale l'adozione di indirizzi per definire modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche. Più specificatamente:

- l'art. 1 conferma la necessità di valorizzare il ruolo del Terzo Settore nelle attività di programmazione e progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali;
- i successivi articoli entrano nel merito dei criteri e delle forme di aggiudicazione delle gare di appalto, sostenendo la necessità di forme di scelta del contraente che favoriscano la valorizzazione delle capacità progettuali del Terzo Settore e fornendo disposizioni di maggiore dettaglio e chiarimento rispetto all'art. 5 stesso;
- l'art. 7 compie un passaggio ulteriore fondamentale, sostenendo esplicitamente che "al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono 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. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno".

Il D.Lgs.vo 03/07/2017 n. 117 (Codice del Terzo Settore) art. 55

comma 1. «...nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, le amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.»

comma 3. « La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione ... individuati dalla pubblica amministrazione procedente.»

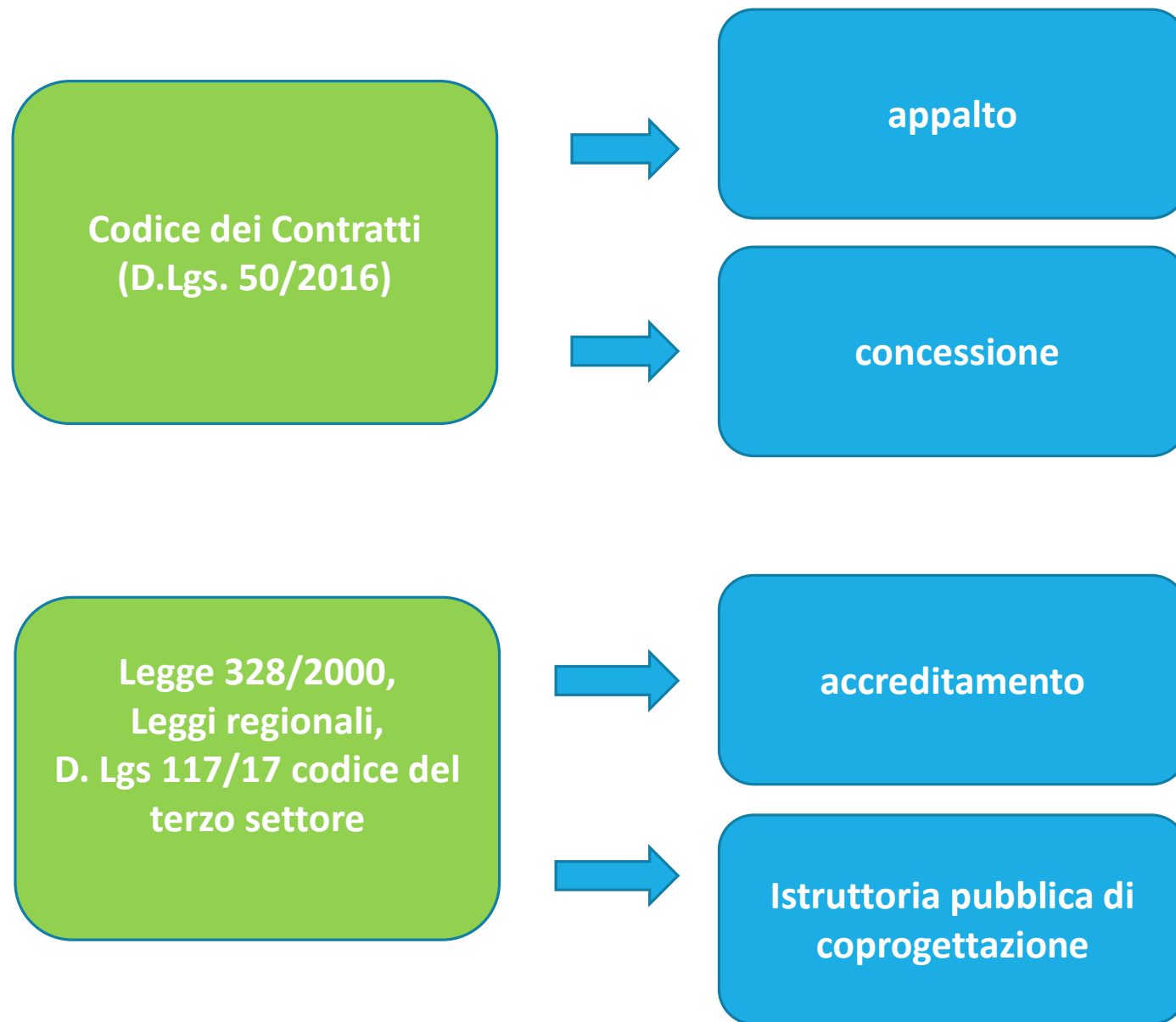
comma 4. « Ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Le legislazioni regionali

- atti di natura diversa (leggi regionali, regolamenti attuativi, DGR ecc..)
- più dettagliate rispetto alle procedure e modalità di scelta dei soggetti partner



I rapporti tra PA e terzo settore

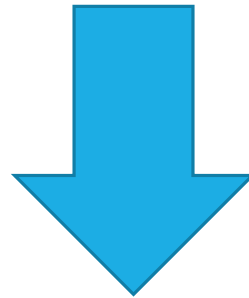


Modalità di relazione P.A. terzo settore nel welfare sussidiario

	Appalto	Concessione	Accreditamento	Istruttoria di coprogettazione
Ruolo della PA	committente/ acquirente	concedente	certificatore di requisiti	partner
Risorse economiche	pubbliche	pubblico/private	pubbliche	pubblico/private
Titolarità degli interventi	pubblica	privata del concessionario	privata	pubblico/privata
Forma negoziale	contratto	contratto	patto/ convenzione	accordo
Modalità di scelta del soggetto	competitiva	competitiva	non competitiva	competitiva o non competitiva
Evidenza del processo	pubblica	pubblica	pubblica	pubblica

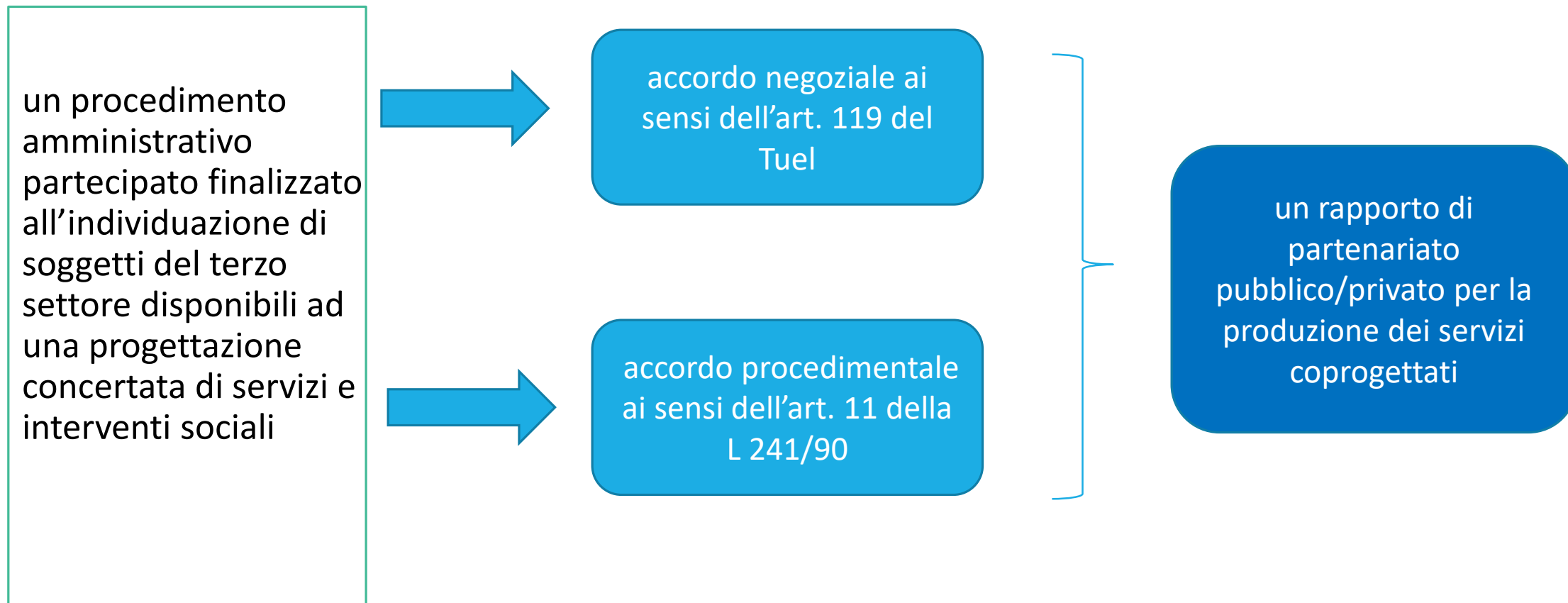
Istruttoria pubblica di coprogettazione

I comuni, come prevede il già citato art. 7 del D.p.c.m. 30.03.2001, (unica fonte di riferimento di livello nazionale oltre alla Delibera Anac n. 32 del 20/01/2016, che però non può considerarsi una fonte), possono indire istruttorie pubbliche di coprogettazione per affrontare specifiche problematiche sociali



INNOVAZIONE E SPERIMENTALITA'

Istruttoria pubblica di coprogettazione dal punto di vista formale: cos'è?



Istruttoria pubblica di coprogettazione dal punto di vista formale: cosa non è?

non è un affidamento
della gestione di servizi

non dà luogo ad un
provvedimento di
aggiudicazione

non esiste un
corrispettivo in cambio
di una prestazione

l'elemento essenziale è dunque costituito dal fatto che il rapporto con il Terzo Settore non nasce in ordine alla gestione di un servizio, bensì alla sua progettazione

la fase realizzativa rimane sullo sfondo

riepilogando

elementi caratteristici che connotano l'istruttoria pubblica di coprogettazione:

- ❑ procedura ad evidenza pubblica competitiva o non competitiva che non sfocia in un affidamento;
- ❑ disponibilità del coprogettante a fornire risorse non strettamente economiche, ma anche logistiche, strumentali, organizzative e professionali;
- ❑ assegnazione economica che non assume la forma di corrispettivo, bensì viene riconosciuta a titolo di rimborso, compensazione dei costi effettivamente sostenuti e in quanto tali documentabili.

**SI STABILISCE, TRA I SOGGETTI COPROGETTANTI
UN RAPPORTO DI PARTNERSHIP, DI CORRESPONSABILITA',
SOSTANZIALMENTE DIFFERENTE DAL RAPPORTO DI COMMITTENZA**

Strumenti amministrativi per la coprogettazione

Presupposti di metodo

l'ipotesi di procedimento amministrativo di seguito proposta

- si basa sugli elementi normativi sin qui descritti
- si colloca in un quadro normativo poco definito a livello nazionale con legislazioni regionali non sempre coerenti
- si muove su un terreno confinante con i procedimenti tradizionali di scelta del contraente e quindi potenzialmente insidioso

indeterminatezza del quadro normativo di riferimento e del procedimento di coprogettazione,



condivisione a livello locale di finalità e visioni che consenta di operare in modo chiaro e trasparente pur in un contesto incerto



Piano di zona

costruzione di un contesto locale favorevole alla coprogettazione
condivisione delle scelte di fondo
rispetto alla governance dell'ambito



Regolamento per la coprogettazione

«Contenitore» al fine di definire
strutturare formalmente il
processo, con l'obiettivo di
renderlo, certo e trasparente

Il Piano di Zona è il momento nel quale la coprogettazione deve essere riconosciuta quale matrice dei rapporti con il Terzo Settore in ordine alla progettazione dei servizi innovativi e sperimentali

La collocazione all'interno del Piano di Zona assume il connotato di premessa strategica rispetto al modello di sussidiarietà a cui intende orientarsi il territorio, definendo un preciso posizionamento dei rapporti tra pubblico e Terzo Settore

Il regolamento perché?

Regolamento per la coprogettazione: finalità

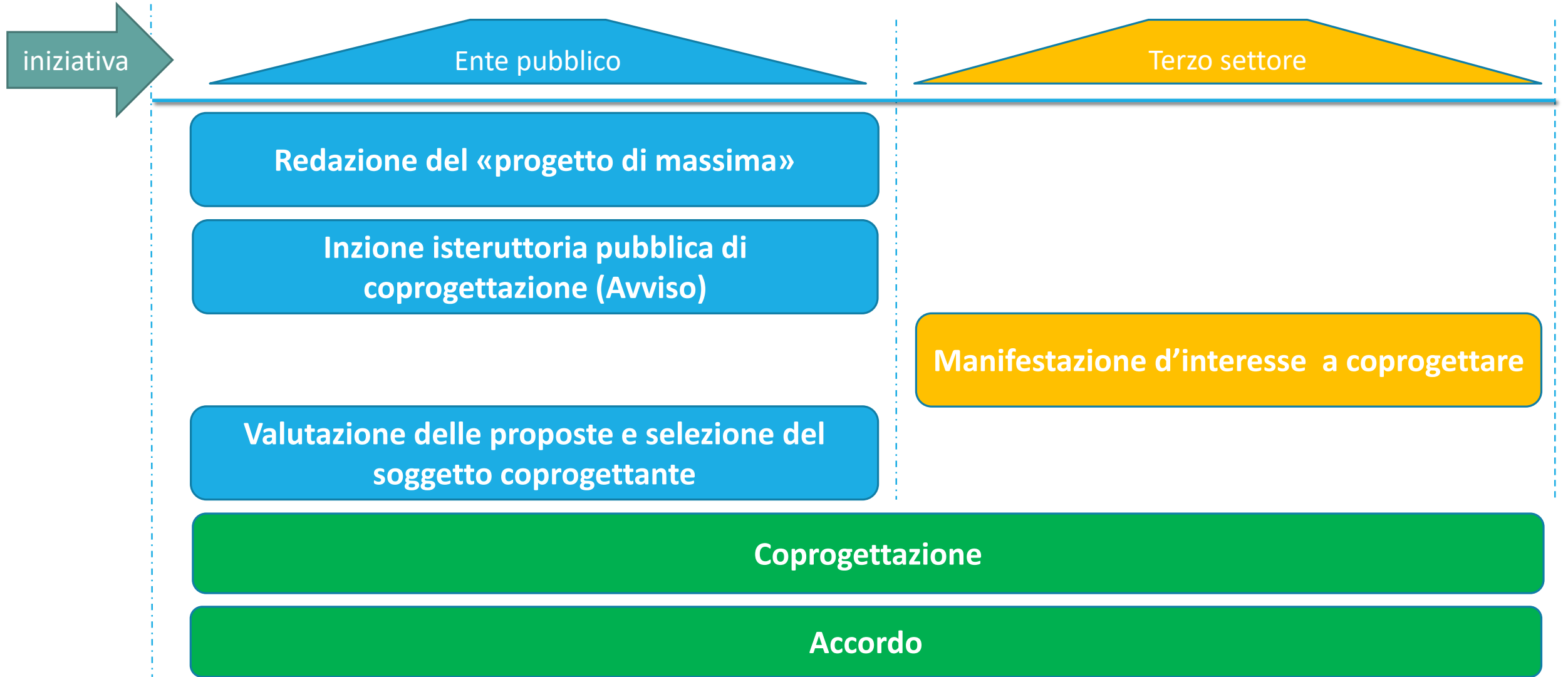
messa a punto di un “contenitore” che definisca e strutturi formalmente il processo, con l’obiettivo di renderlo, per quanto possibile, certo e trasparente



Le fasi operative

- 1) redazione del documento di «Progetto di massima» (come da Delibera ANAC)
- 2) indizione di istruttoria pubblica di coprogettazione
- 3) manifestazione della disponibilità alla coprogettazione da parte del Terzo Settore
- 4) valutazione delle proposte progettuali e selezione del soggetto coprogettante
- 5) sviluppo della coprogettazione
- 6) accordo di collaborazione

Le fasi operative



1) Il progetto di massima

E' l'atto di avvio del percorso di coprogettazione

E' redatto dall'ente che indice l'istruttoria pubblica

Definisce linee guida di massima di orientamento della coprogettazione:

- aree di servizi (innovativi) sulle quali si intende coprogettare:
definire con chiarezza i problemi da affrontare
- limiti dell'attività di coprogettazione
- risorse economiche destinate agli interventi

3) Manifestazione della disponibilità a coprogettare

Presentazione (tanto nel caso di procedura aperta che ristretta) di **manifestazioni di disponibilità alla coprogettazione** da parte dei soggetti del Terzo Settore corredate da:

- requisiti tecnici professionali e di affidabilità del soggetto proponente = ESPERIENZA

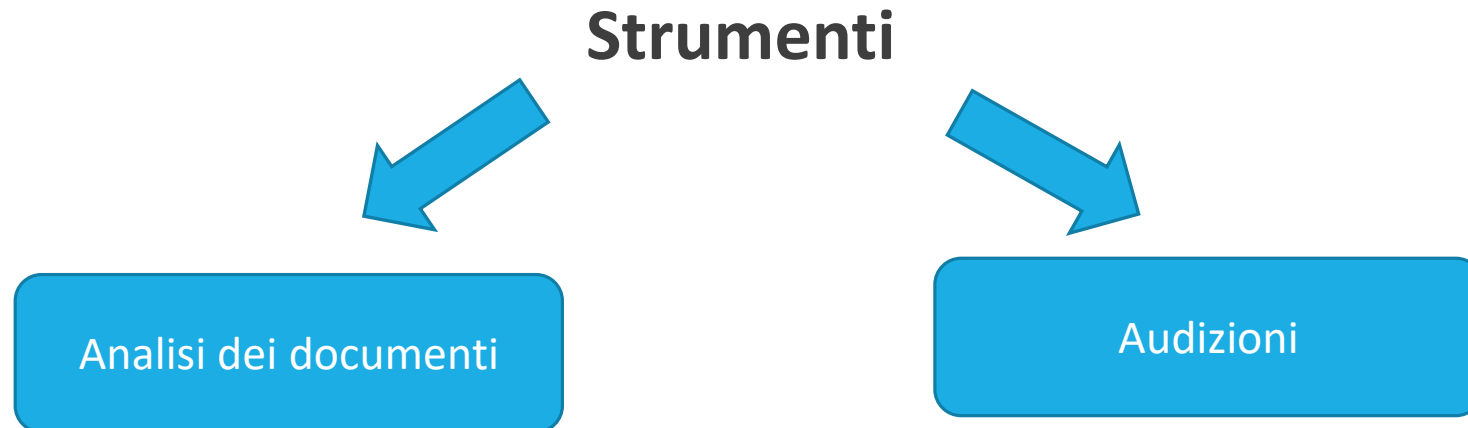
- **elaborati progettuali** = COMPETENZA
 - ❖ analisi dei problemi
 - ❖ obiettivi
 - ❖ metodi e modalità di intervento
 - ❖ proposta organizzativa e gestionale
 - ❖ analisi dei costi.

4) Selezione del soggetto con cui sviluppare la coprogettazione

Commissione tecnica

composta da esperti:

- ✓ selezionati all'interno o all'esterno dell'ente
- ✓ con approfondita conoscenza tecnica della ambiti di coprogettazione e delle problematiche territoriali da affrontare



5) Sviluppo della coprogettazione

Costituzione di uno **spazio tecnico** permanente di co-costruzione e revisione in itinere del progetto

CABINA DI REGIA

Composizione:

- ruoli di direzione dei partner coprogettanti con preciso mandato da parte delle rispettive organizzazioni
- ruoli tecnici dei partner

Necessità eventuale di un livello di **DIREZIONE** del progetto

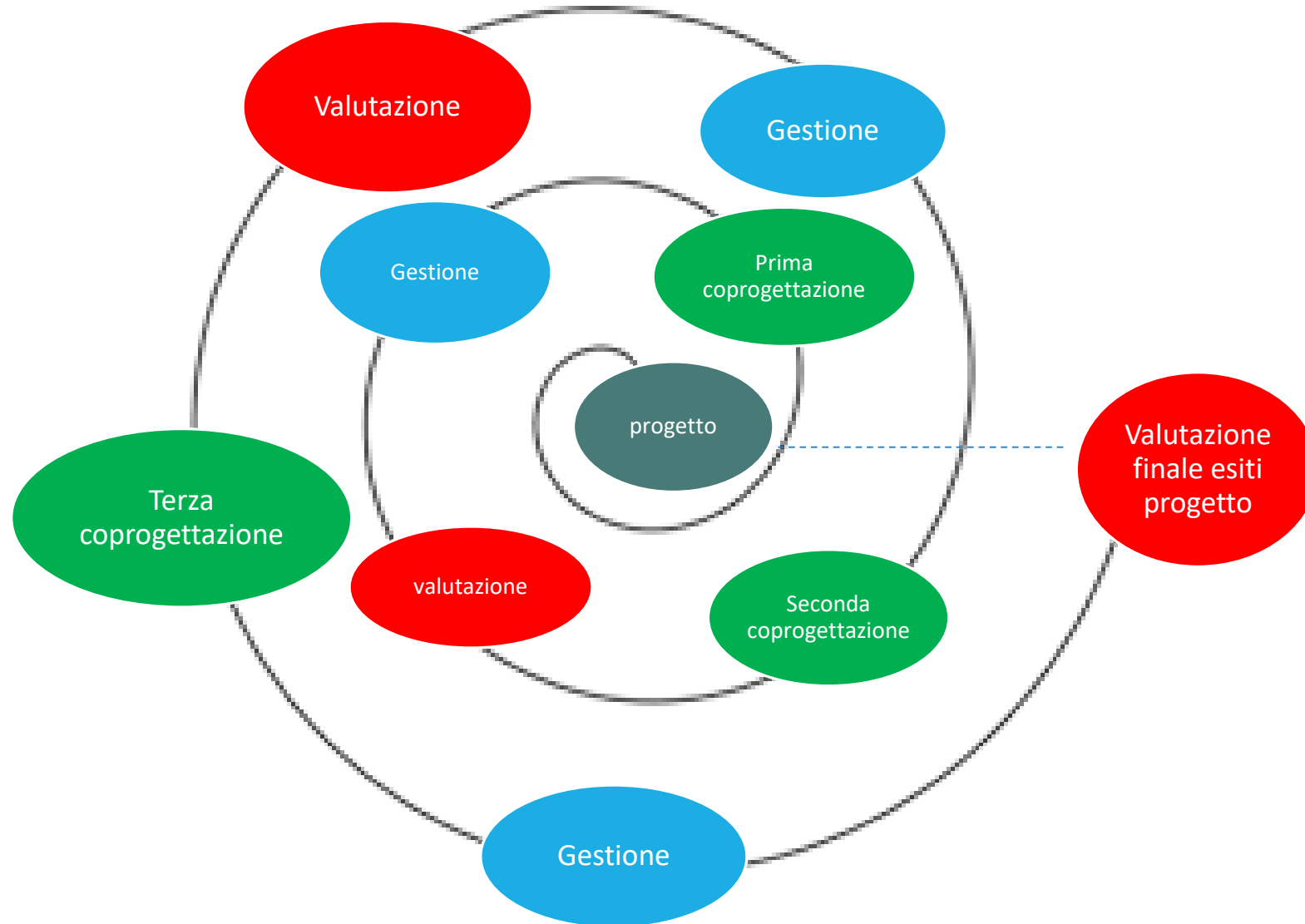
5) Sviluppo della coprogettazione

Decisioni e responsabilità condivise rispetto a:

- Governance – chiara definizione ruoli e responsabilità tra i diversi soggetti
- Coerenza obiettivi – attività
- Definizione del budget
- Disegno di valutazione condiviso
- Piano delle attività e di sviluppo
- Alleanze esterne da sviluppare

5) Sviluppo della coprogettazione:

La coprogettazione non si esaurisce nella definizione del progetto finale ma rappresenta un circolarità permanente per tutta la durata del progetto



Sviluppo della coprogettazione

Presidio dell'elemento innovativo e sperimentale, ovvero dell'ipotesi di trasformazione del welfare locale che la coprogettazione si propone di indurre

Costruzione di un impianto di valutazione che consenta una lettura condivisa degli esiti degli interventi derivanti dalla coprogettazione tra il soggetto coprogettante e l'ente pubblico

4 elementi fondamentali

Governance e coordinamento degli interventi

Declinazione delle modalità di costruzione della rete territoriale intorno al servizio coprogettato

Considerazioni finali

Condizioni favorevoli allo sviluppo della coprogettazione

- **favorevoli condizioni di partenza del territorio** (in termini di sistema di relazioni con il Terzo Settore)
- **scelta strategica forte**, che affondi le sue radici nello sviluppo dei rapporti pubblico/terzo settore
- intenzionalità politica
- sostenuta da una **robusta capacità tecnica**
- una attitudine ad avventurarsi sulla frontiera della sperimentazione di percorsi amministrativi originali

Impegno tecnico amministrativo

- Lo sviluppo della coprogettazione non rappresenta una scorciatoia consentendo modalità di scelta dei partner meno strutturate
- Genera un consistente onere amministrativo e progettuale a carico dell'ente pubblico sia nella fase della scelta del partner
- Processi amministrativi meno definiti e normati (protezione /sperimentazione)
- si opera in «campo aperto», non protetti dalla certezza di processi definiti rigidamente normati, centrati sull' "adempimento"

Espressione di progettualità connesse al territorio

- Consente di valorizzare diverse realtà del terzo settore non coinvolgibili in percorsi formali di affidamento - associazioni
- Consente di esprimere progettualità legate a percorsi progettuali connessi alla comunità e al territorio che ad interventi connessi a «prestazioni codificate»
- consente di esprimere la progettualità di realtà non avvezze alla partecipazione agli appalti, ma ricettori di bisogni dal basso e quindi potenzialmente vitali e dinamiche nell'affrontare nuove istanze

Culture amministrative

Un ostacolo importante è costituito dalle **culture amministrative** e dai comportamenti consolidati, che condizionano tanto gli enti quanto il terzo settore: spesso entrambi preferiscono muoversi sul terreno conosciuto dell'appalto, **più tutelante per il pubblico**, che opera secondo norme consolidate, e **più rassicurante per il privato** in relazione alla certezza del corrispettivo.

Swot: punti di forza e debolezza

Punti di forza

- elevata capacità di sostenere processi innovativi di Welfare
- riconoscimento dell'esperienza e del legame con il territorio come criteri di valutazione
- occasione di ampliamento delle competenze amministrative
- catalizzazione di realtà più e meno strutturate (disomogenee) del Terzo Settore
- corresponsabilizzazione della funzione sociale e condivisione di obiettivi, idee, saperi e metodi di lavoro

Punti di debolezza

- elevato onere amministrativo/ progettuale richiesto
- apprezzabili costi di tutoraggio in itinere e di manutenzione e valutazione ex post (governance)

Swot: opportunità e rischi

Opportunità

- chiara visione strategico politica del modello di sussidiarietà verso cui orientarsi
- buon livello di integrazione territoriale enti pubblici- Terzo Settore
- vitalità progettuale e tensione all'innovazione delle realtà locali (contesto sociale)

Rischi

- debole e indefinito inquadramento normativo
- attaccamento al modello produttivo prestazionale
- fragilità/immaturità del sistema di connessioni ente pubblico- Terzo Settore
- resistenza da parte delle culture amministrative e delle appartenenze istituzionali
- scarsa propensione al rischio della componente tecnica

Livello di sperimentazione

