

Co-progettazione per un nuovo welfare

Risorse e ostacoli della Coprogettazione dal punto di vista amministrativo

GUIDO CICERI
DIRETTORE GENERALE SERCOP
ROMA, LEGACOOP NAZIONALE
12 OTTOBRE 2016

I temi dell'intervento

1. Il quadro normativo di riferimento
2. I rapporti tra PA e Terzo Settore
3. Un'ipotesi di sviluppo della coprogettazione nei territori
4. Considerazioni finali

1. 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 delle 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”.

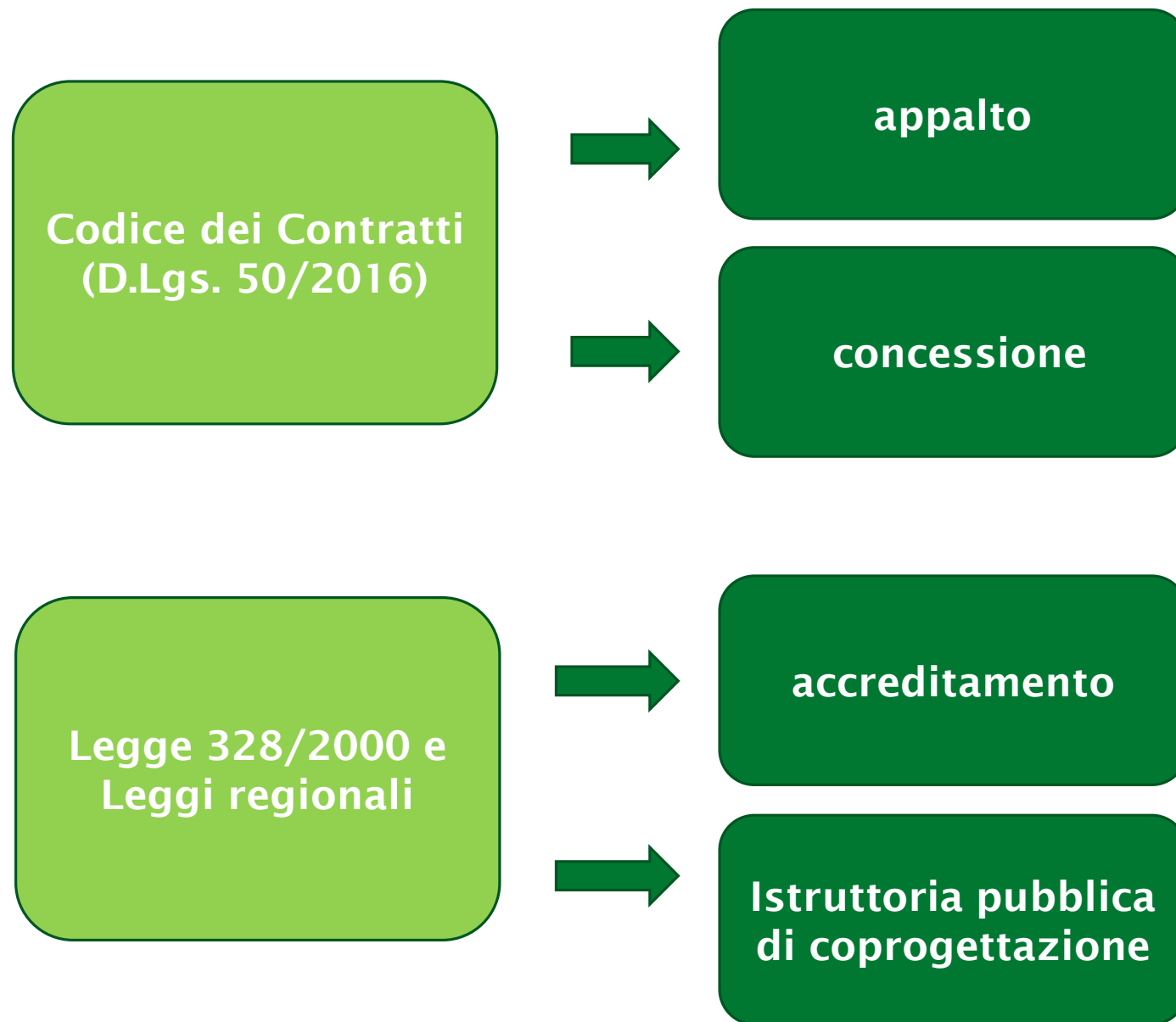
Le legislazioni regionali

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



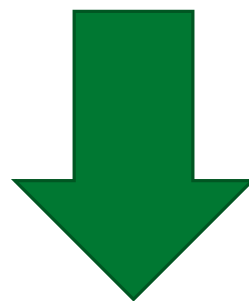
Regione	provvedimento normativo	modalità di affidamento	oggetto	procedura	strumento
Emilia Romagna	Legge Regionale n. 2 del 12 marzo 2003	istruttorie pubbliche di coprogettazione	specifiche problematiche sociali o forme sperimentali di intervento		
Friuli Venezia Giulia	Legge Regionale n. 6 del 2006	istruttorie pubbliche di coprogettazione	sperimentazione di nuove offerte e/o di nuovi modelli gestionali per l'erogazione di servizi	procedura ad evidenza pubblica	accordi endoprocedimentali ex art. 11 Legge 241/1990
Liguria	Legge Regionale n. 42 del 6 dicembre 2012 (Testo Unico del Terzo Settore)	istruttorie pubbliche di coprogettazione	preferibilmente nell'ambito dei processi di programmazione e progettazione sociale locale partecipata	procedura preferibilmente non competitiva ad evidenza pubblica	accordi endoprocedimentali ex art. 11 Legge 241/1990
Lombardia	Delibera Giunta Regionale n. 1353 del 25/02/2011	istruttorie pubbliche di coprogettazione	definizione progettuale di iniziative, interventi e attività caratterizzati da innovatività, sperimentabilità e miglioramento della qualità	procedura di selezione pubblica	accordi endoprocedimentali ex art. 11 Legge 241/1990
Marche	Legge Regionale n. 32 del 1/12/2014	istruttorie pubbliche di coprogettazione	iniziative innovative o sperimentali	procedura di selezione pubblica (dialogo tecnico secondo gli orientamenti della comunità europea)	
Molise	regolamento di attuazione della Legge Regionale n. 13 del 6/05/2014	istruttorie pubbliche di coprogettazione	interventi innovativi e sperimentali	pubblico confronto con garanzia di principi di trasparenza, parità di trattamento e pubblicità	
Piemonte	DGR n. 2953 del 22 maggio 2006 in attuazione della Legge regionale n. 1 del 8/01/2004	istruttorie pubbliche di coprogettazione	progetti innovativi e sperimentali	procedura ad evidenza pubblica nel rispetto principi trasparenza, par condicio e concorsualità	accordi di collaborazione ex art. 119 del D.Lgs. 267/2000
Puglia	Legge Regionale n. 19 del 10 luglio 2006 n. 19	istruttorie pubbliche di coprogettazione	specifiche problematiche sociali o forme sperimentali di intervento		

2. I rapporti tra PA e terzo settore



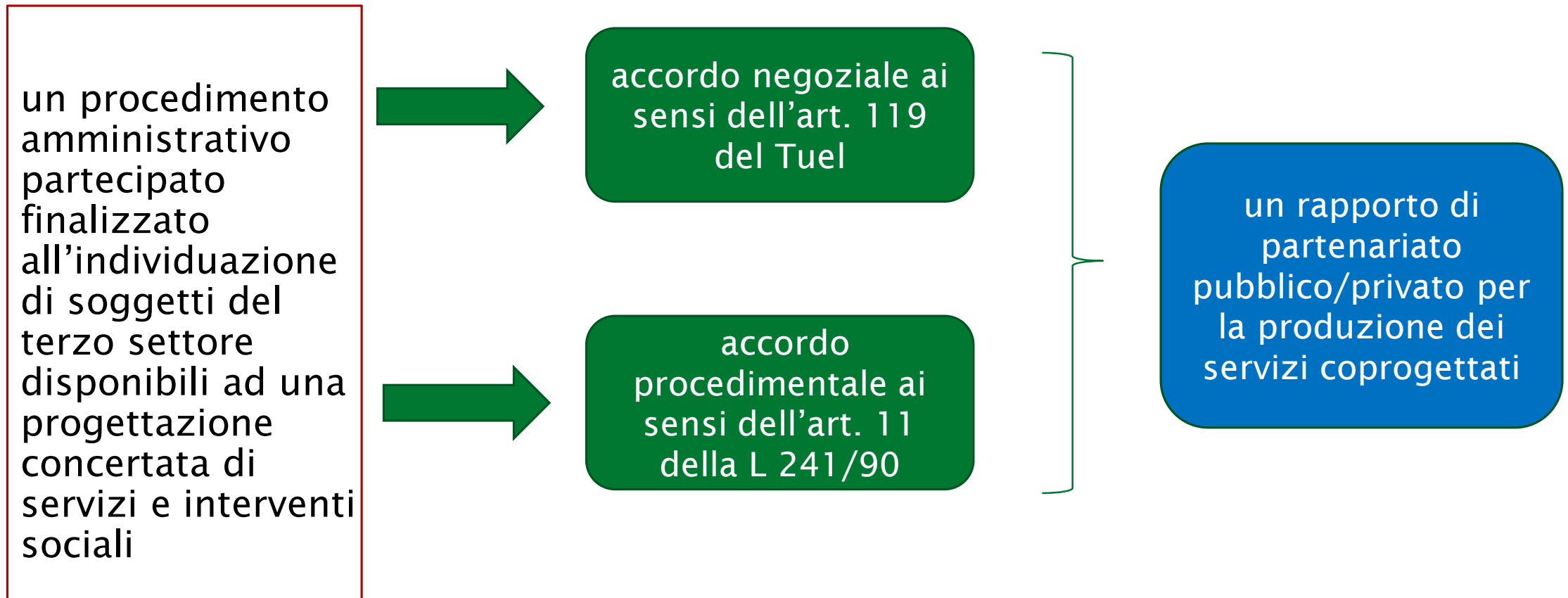
Istruttoria pubblica di coprogettazione

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 recentissima 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 SPERIMENTALITÀ

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.

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

3. Un'ipotesi di sviluppo della coprogettazione nei territori

Le premesse

La formulazione di un'ipotesi di sviluppo delle attività di coprogettazione sui territori:

- 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
- comporta la scelta di opzioni e di orientamenti “coraggiosi” in quanto meno tutelanti per gli operatori

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



Regolamento per
la
coprogettazione

Il Piano di Zona ... perché?

Il Piano di Zona rappresenta il luogo:

- ❑ della governance territoriale dei servizi
- ❑ del modello di relazione tra enti locali, Terzo Settore e gli altri soggetti partecipanti alla programmazione zonale;
- ❑ degli obiettivi strategici di sviluppo triennale del Welfare territoriale

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

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

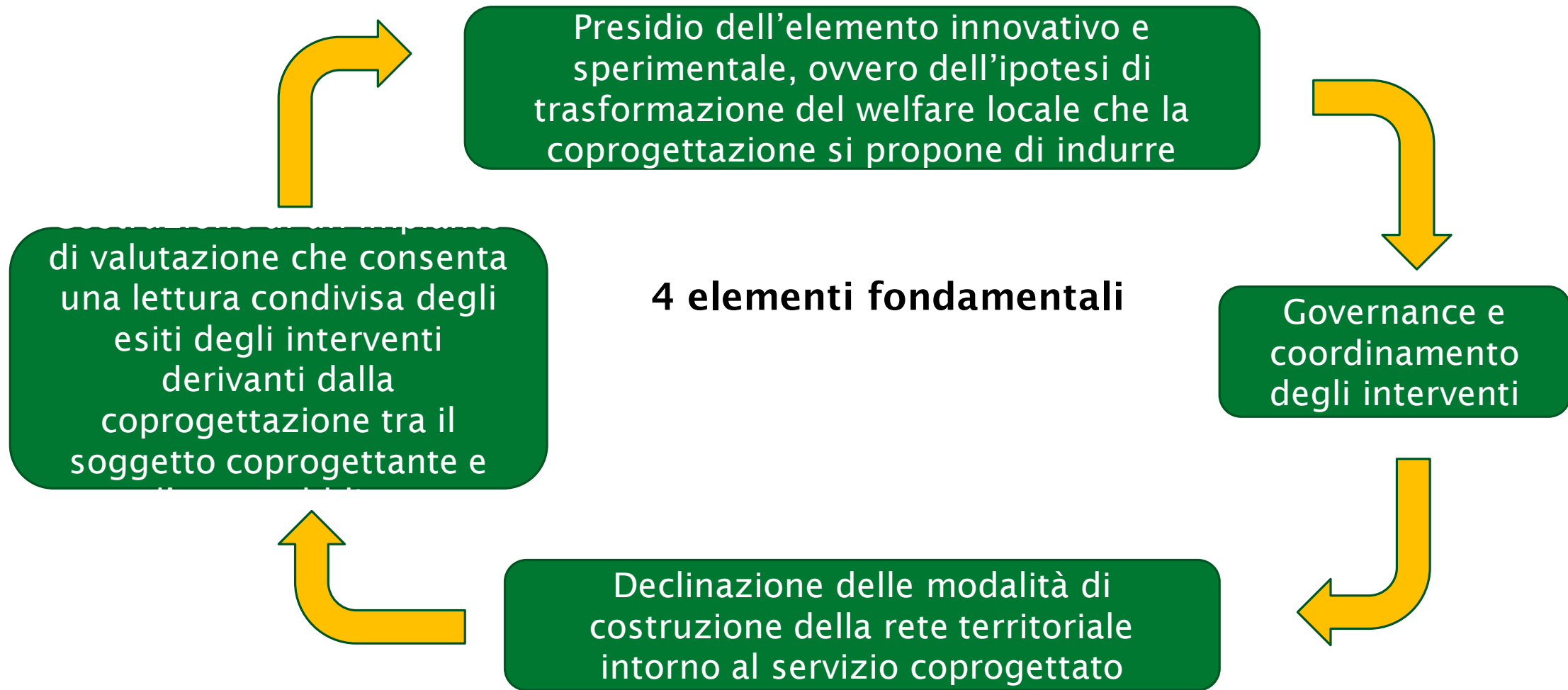
messa a punto di un “contenitore” che definisca e strutturi formalmente il processo, con l’obiettivo di renderlo, per quanto possibile, certo e trasparente



Le fasi operative

- 1) redazione del documento di «analisi dei problemi» («Progetto di massima» secondo la 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 dei soggetti coprogettanti
- 5) sviluppo della coprogettazione
- 6) accordo di collaborazione

Sviluppo della coprogettazione



Accordo di collaborazione

il procedimento si conclude con la stipula di un **accordo di collaborazione**, ai sensi del citato art. 119 del Tuel,

l'ente pubblico e il soggetto coprogettante diventano collaboratori nell'esercizio della funzione sociale

superamento del rapporto di committenza



CORRESPONSABILITA'

il Terzo Settore non è più un gestore di servizi, ma risulta formalmente un partner/collaboratore che condivide responsabilità e risorse della produzione dei servizi coprogettati

4. Considerazioni finali

Considerazioni 1....

è indispensabile che venga effettuata una **scelta strategica forte**, che affondi le sue radici nello sviluppo dei rapporti territoriali pubblico/terzo settore: un processo lungo che richiede **favorevoli condizioni di partenza del territorio** (in termini di sistema di relazioni con il Terzo Settore) e una intenzionalità molto orientata. Significa una precisa volontà politica, sostenuta da una **robusta capacità tecnica**, da un solido sistema di connessioni interne agli enti e non ultimo da una attitudine ad avventurarsi sulla frontiera della sperimentazione di percorsi amministrativi originali.

è un percorso che prende le mosse dal **Piano di Zona** fino ad arrivare alla produzione di servizi coprogettati. Questo consente di inserire la coprogettazione in uno scenario relativamente stabile di scelte rispetto al **modello di sussidiarietà** a cui intende orientarsi il territorio, definendo un preciso posizionamento dei **rapporti tra pubblico e terzo settore**.

Considerazioni 2

il procedimento ipotizzato comporta un **consistente onere amministrativo** e progettuale a carico dell'ente che intenda sperimentarlo non rappresenta certo una scorciatoia verso modalità di scelta del contraente meno strutturate, all'opposto, richiede una forte strutturazione interna: **si opera in un campo più aperto, non protetti dalla certezza di processi definiti e rigidamente normati derivanti dall' "adempimento"**

la coprogettazione consente di mettere in campo le diverse realtà appartenenti al terzo settore valorizzando le componenti dell'**associazionismo** attraverso forme di collaborazione più centrate sulla **promozione di percorsi progettuali, connessi alla comunità** che ad interventi legati a singole prestazioni



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

Considerazioni 3....

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