

PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E TERZO SETTORE TRA COMPETIZIONE E COLLABORAZIONE

Gianfranco Marocchi [*]

IL BIVIO

Il punto di partenza della riflessione condotta in questo Focus può essere rappresentato simbolicamente da un bivio.

Ferme restando le caratteristiche fondamentali che ispirano l'azione della pubblica amministrazione – il perseguimento dell'interesse pubblico, l'efficacia, la trasparenza, la parità di trattamento tra i soggetti con i quali si relaziona – davanti agli Enti pubblici con responsabilità istituzionali nell'ambito del welfare si aprono due strade rispetto a come relazionarsi con gli Enti di Terzo settore. Ciascuna di queste due strade è coerente con una concezione della sostanza di questo rapporto.

Se, ci si muove nell'ottica dell'affidamento di servizi verso un fornitore cui è richiesto di eseguire una prestazione definita e quindi di una competizione tra soggetti tra loro concorrenti e controinteressati rispetto alla pubblica amministrazione, la strada è quella dell'affidamento attraverso una gara di appalto.

Se, viceversa, a partire dall'identità di finalità tra Enti pubblici e Terzo settore ribadita dalla legge 106/2016 – la "Riforma del Terzo settore" ci si muove nell'ambito di relazioni collaborative, gli stessi principi generali prima richiamati sono realizzati attraverso un procedimento amministrativo promosso dalla pubblica amministrazione al fine di includere entro gli orientamenti delle politiche pubbliche – e auspicabilmente integrare tra loro – le risorse del territorio; ciò significa, nella pratica, dare vita ad un lavoro comune tra Enti pubblici ed Enti di Terzo settore (e tra Enti di Terzo settore tra loro) per condividere la lettura dei bisogni, definire gli obiettivi, elaborare la programmazione degli interventi, individuare le risorse a tal fine necessarie, per giungere quindi alla progettazione e infine alla realizzazione dei concreti interventi da attivare.

DUE PARADIGMI

Le due possibilità sopra richiamate – acquisto di servizi sul mercato o collaborazione per finalità condivise – fanno riferimento, da un punto di vista amministrativo, rispettivamente al d.lgs. 50/2016, il Codice dei contratti pubblici, per quanto riguarda l'acquisto di servizi e alla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo per quanto riguarda gli strumenti collaborativi; fermi restando i principi generali che ispirano l'azione amministrativa già richiamati, queste due opzioni sono a fondamento di azioni amministrative che differiscono in modo sostanziale per presupposti e intenti, in un caso coerenti con un paradigma competitivo, nell'altro con un paradigma collaborativo.

All'interno del paradigma competitivo, la pubblica amministrazione acquista beni o servizi, dei quali ha definito le caratteristiche, dal migliore offerente sul mercato; nel paradigma collaborativo suscita, riconosce, coordina le energie presenti sul territorio utili ad affrontare un determinato problema, eventualmente allocando anche a tale scopo, se necessario, delle proprie risorse utili a potenziarle affinché gli obiettivi condivisi siano meglio perseguiti.

All'interno del paradigma competitivo l'esito dell'affidamento è un processo di selezione in cui i potenziali partecipanti sono concorrenti, uno dei quali risulta infine vincitore; all'interno del paradigma collaborativo l'esito – auspicabile – è l'integrazione e la ricombinazione innovativa delle risorse portate da più soggetti, pur senza escludere che, qualora tale processo concertato fallisca, l'amministrazione riservi a sé la facoltà di selezionare alcuni partecipanti escludendone altri.

Nel paradigma competitivo la pubblica amministrazione e il partecipante ad una gara che interloquiscono sulle caratteristiche del servizio generalmente commettono un reato (o, quantomeno, si sospetta che lo commettano, ipotizzando che un privato voglia orientare a suo vantaggio le caratteristiche di un affidamento); nel pa-

[*] Direttore di Welfare Oggi.

radigma collaborativo è fondamentale e fondante il fatto che, nella massima trasparenza, pubblica amministrazione e soggetti della comunità locale discutano sui bisogni e sulle modalità di risposta.

LA COLLABORAZIONE, QUESTA SCONOSCIUTA

Perché, dunque, un Focus dedicato a questo tema?

Il motivo fondamentale è che, malgrado una pubblica amministrazione abbia ottimi motivi – li elencheremo in seguito – per adottare strumenti di tipo collaborativo, la poca abitudine ad utilizzare le pur consolidate procedure che la governano porta, come per riflesso condizionato, a scegliere la strada più nota e praticata la più rassicurante per il dirigente pubblico, quella dell'affidamento di servizi; o a considerare gli strumenti collaborativi al più come opzione residuale, da adottare solo per interventi di piccole dimensioni o per ambiti molto specifici; o ancora, a considerare, erroneamente, gli strumenti collaborativi come una sorta di *escamotage border line* per semplificare gli aggravi burocratici degli appalti.

Ciò è errato, su più fronti.

Gli strumenti dell'amministrazione collaborativa non sono *border line*, ma – se realizzati nelle modalità rigorose ben illustrate nell'articolo di Luciano Gallo – scelte pienamente legittime e consolidate nel nostro impianto normativo.

Non sono *escamotage* per semplificare gli adempimenti burocratici, ma esiti – peraltro impegnativi in primo luogo rispetto alla costruzione sostanziale del partenariato e al cambiamento di mentalità che ciò implica – di una concezione del welfare come frutto di sforzi congiunti di più soggetti che si riconoscono reciprocamente sulla base dell'identica *mission* e che dunque dismettono le vesti del controinteresse (nei confronti della Pubblica Amministrazione) e della competizione (con le altre organizzazioni di Terzo settore) per vestire quelli della collaborazione.

PERCHÉ COLLABORARE

I motivi per i quali la collaborazione costituisce un esito auspicabile – laddove autentico, si intende – sono molteplici e riguardano sia i vantaggi della collaborazione che gli svantaggi della competizione, entrambi aspetti ripresi e sviluppati dagli autori di questo focus.

La competizione – lo sottolinea bene Carlo Borzaga – non ha portato con sé gli auspicati vantaggi in termini di risparmio economico, ma decadimenti nella qualità

delle prestazioni, peggioramento delle condizioni di lavoro, *crowding out* dei soggetti migliori (quelli attenti alla qualità e all'innovazione, spesso costose e non premiate dai meccanismi di gara) a vantaggio dei soggetti più spregiudicati, disinvestimento nei servizi (è improbabile investire se si ha la prospettiva di essere sostituiti in breve tempo da altri), distruzione di risorse sociali potenzialmente integrabili in un sistema di interventi, ma sconfitte nella competizione, poca propensione a “fare sistema” (dal momento che le proprie risorse, capacità e relazioni sono un capitale “privato” da giocare nell'agone competitivo e non da mettere a disposizione di soggetti che risultano essere potenziali concorrenti), progressivo svilimento delle organizzazioni di Terzo settore che tendono a mortificare la partecipazione alla programmazione e alla progettazione dei servizi concentrandosi sulla gestione.

La collaborazione, al contrario, è molto più coerente con la cultura del welfare: come è possibile concepire il “sistema integrato” cui fa riferimento la 328/200, laddove i pezzi che compongono il sistema fossero costituiti da soggetti tra loro mutualmente ostili? La collaborazione è inoltre in sintonia con le strategie di intervento sociale che fanno generalmente riferimento a un universo concettuale (il lavoro di rete, il partenariato, gli interventi sistemici) basato sull'azione di una pluralità di soggetti tra loro cooperanti. La collaborazione presenta i vantaggi speculari alle mancanze prima addebitate alla competizione: favorisce l'investimento e il conferimento di risorse per delineare al meglio il sistema degli interventi.

“ADDOMESTICARE” LA COMPETIZIONE?

A fronte di questo quadro non stupisce il fatto di avere talvolta notizia di pubbliche amministrazioni che, pur non scegliendo esplicitamente forme collaborative per mancanza di confidenza con i relativi strumenti amministrativi, tentano di volgere in “salsa collaborativa” strumenti competitivi. Insomma, a fare un appalto “perché così è trasparente e inattaccabile”, cercando però poi di orientare le carte per prefigurare un esito la cui auspicabilità è stata definita in luoghi laterali al procedimento stesso. E ciò – evidentemente illegale – non per malaffare, interessi personali, economici o di contiguità politica, ma con la percezione che tale esito corrisponda al bene comune, ma che non vi siano modi per perseguirlo se non “addomesticando” un appalto. Cosa che magari regge provvisoriamente, per portare poi ad esiti disastrosi. Quanti “Lavoriamo insieme, tanto poi la gara la vincete voi” detti in completa buona fede, ancorché

completamente estranei ad ogni principio di legalità abbiamo sentito in questi anni? E quante volte, se non alla prima occasione alla seconda o alla terza, si sono create invece le condizioni perché tale improponibile promessa dovesse essere disattesa, con conseguente perdita di fiducia tra i soggetti coinvolti?

Anche senza arrivare a tali situazioni (queste sì *border line*, anzi, pur con le migliori intenzioni, spesso molto oltre il *border*), quante volte è accaduto che un ente convochi un tavolo di co-progettazione con l'intenzione di porre poi il servizio frutto del lavoro comune in appalto, per poi constatare con rammarico che la partecipazione del Terzo settore è stata (per motivi che non vi è nemmeno bisogno di spiegare) deludente? O invece, guardando una situazione simile con gli occhi del Terzo settore, di avere investito in una co-progettazione con la legittima aspettativa di essere coinvolti nella gestione dei servizi, constatando poi che l'esito della successiva gara ha premiato un soggetto estraneo; e maturando quindi la determinazione a non perdere più tempo e soldi a coprogettare, ma a "fare come gli altri" aspettando che la gara sia bandita e investendo piuttosto in un consulente che sappia confezionare al meglio il progetto?

Tutto ciò accade quando, in servizi la cui cultura e la cui natura sono intrise di logiche collaborative, gli amministratori pubblici ritengono di non poter fare altro che adottare strumenti competitivi.

COLLABORARE È IMPEGNATIVO!

Dunque, in molti casi, vi sono ottimi motivi per verificare l'opportunità di procedere secondo una modalità collaborativa.

Ma, se da una parte si può senza timore di smentita affermare la piena cittadinanza degli strumenti amministrativi collaborativi, sarebbe imprudente non vedere i rischi – sostanziali prima ancora che giuridici – che ciò comporta.

Potrebbe avvenire ad esempio che il tavolo di co-progettazione diventi nei fatti il luogo di ripartizione tra i partecipanti delle risorse esistenti; questo esito, prima ancora che allarmare da un punto di vista della trasparenza, racconta di uno strumento collaborativo di cui è stata distorta la finalità autentica, che non è quella di salvaguardare le posizioni dei partecipanti, ma di mobilitare le loro risorse verso un obiettivo migliorativo per l'interesse generale. E questo può richiedere – spesso richiede, quando si entra nell'ottica dell'innovazione – di ricombinare le risorse proprie e quelle di altri soggetti del territorio, di rinunciare a posizioni acquisite, se respon-

dono a bisogni non più prioritari, di rivedere gli assetti di ciascuno nell'ottica di interessi generali. Gli strumenti collaborativi hanno senso nel momento in cui tutti i partecipanti – il soggetto pubblico e quelli di Terzo settore – si avvicinano con la medesima disponibilità a rimettersi in discussione.

Ma il fatto di disporsi ad agire in questo modo non è per nulla scontato.

Più di due decenni di appalti hanno reso desueta, in molti soggetti di Terzo settore, la propensione a collaborare (al di fuori, si intende, di partenariati contingenti basati sulla convenienza per la propria impresa, cosa che non necessariamente coincide con la ricerca dell'interesse generale); ha fatto perdere a molte organizzazioni risorse preziose di cui disponevano, in primo luogo il volontariato e i legami con le rispettive comunità; spesso scontri in occasione di gare possono aver generato tensioni, sfiducia e qualche volta anche contenziosi aperti tra più soggetti del Terzo settore o tra questi e le pubbliche amministrazioni. E le tensioni, per loro stessa natura, sono pervasive: è difficile che due soggetti possano con serenità e fiducia reciproca coprogrammare e coprogettare relativamente ad un certo ambito di servizio mentre in un altro ambito sono impegnati in una disputa legale all'ultimo ricorso. E il paradigma collaborativo difficilmente può fare a meno di fiducia e di propensione alla collaborazione, che sono capitali preziosi, rari e fortemente deperibili, soprattutto se messi alla prova da anni di competizione.

Ma al di là di possibili eventi conflittuali, il punto è che, anche a livello di mentalità, il consolidarsi di un assetto di mercato può avere orientato soggetti di Terzo settore – in particolare i grandi *player* – verso mentalità acquisitive e arretranti, che mirano alla supremazia della propria azienda piuttosto che alla crescita del sistema nel suo complesso. Li ha spinti a privilegiare gli interessi della propria impresa, mettendo in secondo piano quelli dei destinatari.

Da parte dell'ente pubblico è poi necessario un capovolgimento di vedute radicale; la responsabilità istituzionale, in un paradigma collaborativo, non è esercitata attraverso il governo diretto dell'articolazione dei servizi, ma, in primo luogo e ogni volta che sia possibile, animando, potenziando e coordinando le risorse presenti sul territorio; ciò ha come corollario anche un'autentica revisione degli stili di *governance*, orientati a condividere letture, poteri e scelte, a stimolare e integrare piuttosto che a esercitare potere.

Insomma, tutto ciò ci fa comprendere come transitare da un assetto competitivo ad uno collaborativo non sia

un passaggio da affrontare con leggerezza, sia per la necessità di maneggiare adeguatamente la relativa cassetta degli attrezzi giuridica, sia – e ancor più – per guidare, spesso con pazienza infinita, i processi sociali che accompagnano questa transizione, spesso annichiliti dalla lunga abitudine alla competizione.

IL CAMMINO DEGLI STRUMENTI COLLABORATIVI

Nonostante queste criticità, i paradigmi collaborativi, oltre ad avere ora ricevuto un indubbio rafforzamento dalla Riforma del Terzo settore, sono fortemente radicati nella storia dei servizi del nostro Paese.

Anticipando alcuni dei contenuti dell'articolo di Silvia Pellizzari, la legge 328/2000 e il successivo d.P.C.M. del 30 marzo 2001 avevano delineato lo strumento delle istruttorie di co-progettazione per servizi sperimentali e innovativi; la *ratio* è, in quel caso, che la novità del servizio rende arduo per l'amministrazione definire *a priori* le caratteristiche dell'intervento, risultando invece consigliabile riunire pubbliche amministrazioni e Terzo settore in un tavolo comune per dare insieme forma alla risposta ad un bisogno sociale. Questo strumento, negli scorsi quindici anni, è stato recepito da una decina di Regioni italiane e riconosciuto, nella sua legittimità, dall'ANAC.

Ma le istruttorie di co-progettazione originate dalla legge 328/2000 non sono state l'unico strumento collabora-

tivo: si pensi ad esperienze locali come i patti di sussidiarietà della Regione Liguria (l.r. 42/2012), o – pur se, solitamente, su interventi con caratteristiche di spontaneità e informalità – agli oltre 130 comuni che in quattro anni hanno approvato un "Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni" a partire dal modello proposto da Labsus (www.labsus.org). Il fondamento della strumentazione pattizia è diverso da quello delle istruttorie di co-progettazione derivate dalla 328/2000, non si basa sulla sperimentaltà ma sul riconoscimento – coerente con l'art. 118 della Costituzione ("Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà") – di un'autonoma iniziativa della società civile che è interesse pubblico sostenere e integrare nelle politiche pubbliche di intervento. Questi e altri strumenti, si evidenzia nel contributo di Felice Scalvini, possono essere da una parte rafforzati e dall'altra collocati in una luce nuova a seguito della Riforma del Terzo settore, che aggiunge un terzo (e assorbente) fondamento per gli strumenti collaborativi, costituito dall'identità di fini tra Enti pubblici e Terzo settore, da cui scaturisce (non solo per l'ambito del welfare, ma in tutti i settori di interesse generale) la scelta di coprogrammare e coprogettare coinvolgendo i soggetti di Terzo settore accreditati, riconosciuti cioè per la loro natura e il loro impegno sul settore oggetto di coproget-

Strumento	Fondamenti	Limiti di utilizzo
1. Istruttorie di co-progettazione basate su 328/2000 e sull'Atto di indirizzo sui rapporti tra enti pubblici e terzo settore (dpcm 30/3/2001, art. 7) per «interventi innovativi e sperimentali»	Sperimentaltà e innovatività dell'intervento	Non utilizzabile se l'intervento è consolidato
2. Strumenti basati sul sostegno sussidiario di iniziative realizzate dalla società civile (es. patti di sussidiarietà)	Autonomia della società civile nel realizzare gli interventi con risorse proprie	Non utilizzabile se le risorse sono tutte o in grande prevalenza della PA
3. Possibili nuovi strumenti basati su identità di finalità e mission tra enti pubblici e Terzo settore (art. 55, d.lgs 117/2017)	Natura «pubblicistica» della mission del Terzo settore analoga a quella della PA	-

tazione, come partner dell'amministrazione; per questo motivo l'opzione collaborativa diventa, come opportunamente richiamato da Scalvini, la "prima scelta", una sorta di approdo naturale delle relazioni tra Enti pubblici e Terzo settore.

QUINDI, IL FOCUS

In conclusione, e riannodando il filo del discorso che sarà sviluppato in questo Focus, questa breve presentazione evidenzia in primo luogo, come richiamato più estesamente nell'articolo che segue di Silvia Pellizzari, che a disposizione dell'amministratore locale che si rapporta con organizzazioni di Terzo settore vi siano una pluralità di strumenti, da scegliere, combinare e configurare sulla base degli intenti effettivi dell'amministrazione stessa.

Successivamente si passerà, grazie al contributo di Carlo Borzaga, ad evidenziare come la scelta più diffusa,

quella dell'affidamento tramite gara di appalto, sia nella maggior parte dei casi una scelta inadatta ad individuare la soluzione che meglio interpreta l'interesse generale, per i motivi che già qui si è provato a richiamare sinteticamente.

Si passa dunque ad esaminare la seconda strada possibile, quella degli strumenti collaborativi; e lo si fa in questa sede concentrandosi in particolare, grazie al contributo di Felice Scalvini su come il Codice del Terzo Settore consenta di collocarli in un quadro che li rafforza e li legittima sino a farli diventare per un Ente pubblico l'opzione preferibile – ogni qual volta sia possibile con autenticità – per rapportarsi con il Terzo settore.

Luciano Gallo, infine, approfondisce, anche da un punto di vista tecnico, come procedere con strumenti collaborativi in modo coerente e rispettoso della normativa di riferimento: non il codice degli appalti, ma le disposizioni in merito di procedimento amministrativo e quindi la legge 241/1990.

Sei un Ente che gestisce servizi di welfare e vuoi approfondire i contenuti di questo focus e capire quali strumenti diversi dalle gare di appalto puoi utilizzare? Chiedi informazioni su



**“Strumenti per
l'amministrazione collaborativa”**

**Percorso formativo e di accompagnamento
per Enti pubblici che vogliono collaborare con il Terzo settore**

È possibile **coprogrammare**, **coprogettare** e in generale utilizzare strumenti amministrativi basati sul principio di **collaborazione** anziché i tradizionali strumenti fondati sulla competizione come le gare d'appalto.

Strumenti per l'amministrazione collaborativa è un percorso formativo e di affiancamento per Enti locali che vogliono adottare strumenti amministrativi collaborativi pienamente compatibili con le vigenti normative per relazionarsi con il Terzo settore; un percorso che accompagna gli Enti sia nella predisposizione degli strumenti amministrativi (bandi, deliberazioni, ecc.), sia nella gestione del percorso sociale di coprogettazione.

Strumenti per l'amministrazione collaborativa è condotto da Gianfranco Marocchi, Direttore di Welfare Oggi, e Luciano Gallo, avvocato amministrativista.

Per contatti e informazioni: blu@co-blu.it – <http://www.co-blu.it>