

ENTI PUBBLICI E TERZO SETTORE AL TEMPO DELLA COLLABORAZIONE

COME LE PRATICHE DI COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE
HANNO CAMBIATO IL NOSTRO MODO DI INTENDERE IL WELFARE

Un anno e mezzo fa Welfare Oggi 2/2018 dedicò un ampio dossier al tema della “amministrazione collaborativa”, intendendo con questa espressione una modalità di esercizio dell’amministrazione della cosa pubblica improntata a promuovere un ampio concorso di idee, sensibilità, competenze, risorse da parte di una pluralità di soggetti, coerente con la convinzione che l’interesse generale è perseguito nel modo migliore laddove si riesca a far convergere su finalità comuni l’impegno delle istituzioni e della società civile: in primo luogo del Terzo settore, a ciò fortemente legittimato dalla recente Riforma, ma anche di aggregazioni informali di cittadini e in generale di chi ha a cuore l’interesse del territorio. Indubbiamente la Riforma del Terzo settore e in particolare l’articolo 55 del Codice del Terzo settore hanno contribuito in modo decisivo a rilanciare queste tematiche, ma, al di là del dato giuridico, si può constatare come nella pratica gli spazi dell’amministrazione collaborativa si siano molto estesi in questi ultimi anni, soprattutto per il rinnovato interesse dimostrato dagli enti locali o da istituzioni ad essi legate come gli enti incaricati di gestire la funzione socioassistenziale. In questo numero, che chiude un ciclo di Welfare Oggi, si ritorna sul tema proprio a partire da questo: dalle esperienze pratiche di enti locali che hanno colto in varie forme la sfida della collaborazione, raccontando cinque casi per alcuni versi molto distanti tra loro.

Vi sono una metropoli (Torino), due capoluoghi di provincia (Brescia e Lecco), due territori caratterizzati da comuni di piccole dimensioni e insediamenti diffusi (uno in zona pianeggiante, l’area di Ghedi e la bassa bresciana, uno montano, la Val di Susa).

Vi sono casi di forme collaborative con radici antiche e consolidate (Lecco) e casi in cui il 2019 ha rappresentato l’anno della prima sperimentazione di forme di coprogettazione (Ghedi).

Vi sono casi in cui la forma collaborativa individuata è rappresentata dalla coprogettazione (Torino, Val di Su-

sa, Ghedi), un caso in cui si è addivenuti, dopo una importante esperienza di coprogrammazione, ad una forma di accreditamento (Brescia), un caso dove, ad esito di una lunga fase di coprogettazione, si è costruita una innovativa forma di partenariato istituzionale tramite la costituzione di una impresa sociale (Lecco).

Tutto ciò nella convinzione che lo stile collaborativo possa trovare traduzioni diverse sulla base di situazioni locali, degli intenti e degli orientamenti culturali dei soggetti coinvolti, della finalità da perseguire in termini di obiettivi sociali; e che quindi non esistano strade in assoluto giuste o sbagliate, ma che sia necessario un percorso di consapevolezza teso a portare, per quanto possibile, coerenza tra la volontà dei partecipanti alla collaborazione e gli strumenti giuridici a tal fine attivati.

Il primo articolo racconta, attraverso un’intervista all’assessore e vicesindaco Schellino, l’esperienza di coprogettazione della Città di Torino, relativa al tema dell’inclusione sociale. Si tratta di una delle esperienze più avanzate del nostro Paese sul tema. Questa coprogettazione fa convergere risorse di una pluralità di fonti (della Città stessa, regionali, comunitarie, di fondazioni) in un impianto organico organizzato per tavoli tematici e governato in modo condiviso, aprendo ogni sei mesi una finestra per l’invio delle proposte progettuali, che, se accettate dalla Città, vanno ad arricchire i tavoli di lavoro. Oggi sono in questo modo integrati e messi a sistema circa 160 progetti di 180 organizzazioni di Terzo settore cooperative, associative, di volontariato.

Il secondo articolo ricostruisce l’evoluzione, nel corso degli anni, delle esperienze collaborative a Lecco. Dal 2006 in avanti prima Lecco, poi anche gli altri comuni dell’Ambito, si sono coinvolti in un’esperienza di coprogettazione che inizialmente vedeva come partner un locale consorzio di cooperative sociali poi divenuto perno di un’ampia aggregazione locale di una pluralità di soggetti di Terzo settore. Questa esperienza ha raggiunto negli anni livelli di integrazione molto alta tra enti lo-

cali e Terzo settore, partner anche nel ricercare risorse aggiuntive per realizzare gli obiettivi concordati. Nel 2019 l'ulteriore svolta: la collaborazione da "contrattuale" diventa "istituzionale": a seguito di un ulteriore bando, comuni dell'Ambito e aggregazione di Terzo settore si associano in una impresa sociale (quindi con una maggioranza societaria espressa dal Terzo settore) cui viene contestualmente affidata la gestione del welfare del territorio.

L'esperienza di coprogettazione della Valle di Susa e Val Sangone mostra altrettanti punti di interesse. Sono state messe a sistema alcune opportunità di finanziamento per dare vita ad un progetto che ha raccolto una pluralità di proposte di soggetti diversi affidando poi ai tavoli di lavoro il compito di armonizzarle e integrarle e agendo in una logica di integrazione, e progressivamente aggregando anche ulteriori idee di soggetti di dimensioni minori. Ne è scaturito un impianto che si compone nel progetto *BEN Essere in Valle*, che con le sue diverse linee di azione – BEN Pensato (che funge da cabina di regia), BEN Venuto, BEN Prodotto, BEN Servito, BEN informato – ridisegna il welfare della Valle in senso comunitario.

L'esperienza del Comune di Brescia ha alla base una solida coprogrammazione che ha coinvolto il Terzo settore e che ha portato a ripensare il sistema della domiciliarità rivolta ad anziani attraverso una forma di accreditamento in cui ciascun soggetto accreditato si è assunto il compito di integrare una pluralità di interventi resi da soggetti diversi (es. assistenza domiciliare, telesoccorso, badante di condominio, trasporto sociale, ecc.) nell'ambito delle risorse rese disponibili in corrispondenza al profilo assistenziale del cittadino.

Per ultimo, l'esperienza di coprogettazione dell'Azienda di servizi Ambito 9 Bassa Bresciana racconta di come sia stato possibile introdurre la logica collaborativa in un contesto in cui sino a quel momento si era ragionato esclusivamente in termini di competizione e appalti. Ciò ha portato ad un ripensamento del servizio (un'assistenza scolastica per persone con disabilità che diventa lavoro di collegamento tra fase scolastica e successiva integrazione sociale e lavorativa), che ha portato a riproporre esperienze di coprogettazione in successive circostanze.

Ma, al netto di questa varietà, è possibile trovare tratti unificanti di queste (ed altre) esperienze? Senza pretesa di sistematicità e completezza, potremmo indicare i seguenti punti.

1. La coprogettazione è un'avventura collettiva. Spesso i bandi sono strutturati per individuare una pluralità di

soggetti chiamati a coprogettare insieme (Torino e Valle di Susa), ma anche dove ciò non avviene ed è selezionato un soggetto singolo (Bassa Bresciana), questo generalmente ha esso stesso una natura che aggrega più enti; in ogni caso la coprogettazione è un'avventura al plurale, non solo perché istituzioni e Terzo settore si coinvolgono insieme, ma anche perché sul fronte del Terzo settore si tende ad aggregare competenze diverse. Quanto più ci si allontana dalla logica prestazionale e si seguono i fili di progettazioni che spesso spaziano in ambiti diversi, anche ai confini del welfare, questa è una scelta naturale per aggregare le competenze necessarie ad interventi complessi. Ovviamente ciò non significa che aggregare mondi diversi sia sempre facile: il pluralismo è una ricchezza, ma va gestito. Si tratta quindi di investire su come sintonizzare i linguaggi, gestire aspettative eventualmente contrastanti, favorire l'integrazione delle culture e delle proposte, affrontare le differenze tra Terzo settore con forma di impresa e Terzo settore basato sul volontariato (e anche chiedersi come comportarsi se tutto ciò non dovesse funzionare...).

2. La collaborazione va infrastrutturata. Il funzionamento di un luogo collaborativo (anche e non solo per la gestione del pluralismo di cui sopra) non è automatico, ma dipende dalla capacità di garantire alcune funzioni chiave quali la circolazione di informazioni tra i partecipanti ai tavoli, l'animazione, la manutenzione della rete, ecc. E, trasversalmente alle diverse azioni intraprese, è strategico in tutti i progetti individuare luoghi di *governance* partecipati, perché la collaborazione su sole azioni specifiche sarebbe monca; e spesso sono tali luoghi che ispirano ulteriori sviluppi della collaborazione (vedi punto 7) o il consolidamento delle forme di integrazione tra i partecipanti e che danno vita ai meccanismi di corresponsabilizzazione di tutti verso gli obiettivi da raggiungere. Tutto ciò accade se chi partecipa al tavolo di lavoro ne è consapevole e sceglie di investire tempo e risorse nel predisporre adeguate «infrastrutture della coprogettazione»: persone, forme organizzative, ruoli coerenti con le esigenze di funzionamento di un'esperienza collaborativa. Di fatto le esperienze raccontate investono fortemente sia nel luogo di *governance* politica condivisa dei progetti, sia nel supporto operativo al funzionamento delle reti.

3. La collaborazione è local. Oggi, come è doveroso, tutti gli enti aprono i bandi di coprogettazione (o altri procedimenti collaborativi) a qualsiasi soggetto avente i requisiti richiesti senza privilegiare quelli territorialmente contigui; potenzialmente potrebbero quindi partecipare alle coprogettazioni enti di qualsiasi territorio.

Mentre però negli appalti di welfare è frequente l'intervento di imprese provenienti da territori lontani, prive di storia e di legami con il contesto ove si candidano ad operare, le coprogettazioni vedono di fatto all'opera soggetti locali o comunque solidamente radicati su un territorio rispetto al quale hanno scelto di investire. Ciò avviene perché l'impegno nei tavoli risulta non premiante per chi vi si accosta: la coprogettazione premia chi più si impegna per migliorare le condizioni di un territorio, la competizione, spesso, chi gioca al meglio le carte dell'opportunismo e si appropria ad un intervento sociale nell'ottica di estrazione della maggior quota possibile di valore con il minore sforzo.

4. Il mix di risorse per le collaborazioni. Mentre nei procedimenti competitivi generalmente le risorse sono date (quelle messe a bilancio dall'ente istituzionalmente responsabile di un certo intervento), nelle coprogettazioni e in altri procedimenti collaborativi l'intervento si realizza attraverso un mix di risorse: risorse pubbliche dell'ente che coordina il processo, beni strumentali, spazi, immobili, ecc. messi a disposizione dai partner, proventi di mercato di attività coprogettate, risorse reperite dal partenariato in bandi di fondazioni o fondi comunitari, ecc. Quando i processi collaborativi funzionano, i soggetti si corresponsabilizzano rispetto alle risorse necessarie, attivandosi per il loro reperimento. Ciò non è riducibile al cosiddetto "cofinanziamento", troppo spesso mero *escamotage* amministrativo senza effettivi esiti pratici; le esperienze migliori vedono piuttosto l'impegno attivo di tutti i partner nella ricerca di risorse, che ciascuno tende a considerare, se relative ai temi del progetto, non come "proprie", ma come risorse da destinare e gestire secondo gli orientamenti definiti insieme.

5. Su cosa collaborare. Spesso gli enti iniziano ad utilizzare strumenti collaborativi su interventi "innovativi marginali": progetti di grande interesse, ma relativi ad ambiti estranei ai servizi *core* del welfare locale e con importi economici limitati. Magari anche a partire da esperienze gratificanti, questo stimola gli enti a ripensare in modo più ampio il welfare locale in senso collaborativo e non a caso le collaborazioni più recenti talvolta includono anche ambiti di intervento consolidati che sono innovati e «ri-concettualizzati» come parte di un nuovo sistema di azioni che li ricomprende, ripensandoli in modo integrato con una pluralità di altre azioni inedite; e spesso questa generazione di coprogettazioni ha importi economici molto più significativi. Vi è consapevolezza che la coprogettazione è strumento utile per gestire l'aggregazione e l'integrazione di risorse per una finalità condivisa, mentre gli affidamenti tramite appalti

sono uno strumento per acquistare prestazioni. Ma cosa è "prestazione"? Uno stesso bisogno (es. la presenza di anziani soli sul territorio) può essere inquadrato in logica prestazionale (ore di assistenza domiciliare) ed essere oggetto di affidamento tramite appalto o con logiche diverse: come integrare un ampio concorso di risorse (professionali, volontarie, di auto aiuto, ecc.) da attivare attraverso strumenti collaborativi per migliorare le condizioni degli anziani che vivono soli a casa. Gli enti sono più propensi a cercare di inquadrare anche alcune porzioni di welfare consolidato entro schemi collaborativi. Senza forzature.

6. Intorno ai confini del welfare. Una volta che cadono le limitazioni della logica prestazionale, i protagonisti dei tavoli collaborativi tendono ad esplorare i diversi ambiti (casa, lavoro, socialità, ecc.), nonché aree "non welfare", ma connesse al benessere delle persone (cultura, sviluppo locale, partecipazione civica, tempo libero, espressività artistica). Inoltre, generalmente viene privilegiata la centratura su aspetti comunitari più che individuali, su prevenzione e benessere oltre che su interventi per riparare danni conclamati.

7. Di collaborazione in collaborazione. Spesso accade che da un'iniziale iniziativa collaborativa partano una pluralità di altri tavoli e sotto tavoli; ciò accade perché un tavolo di coprogettazione genera proposte che, in accordo a quanto richiamato nel punto precedente, vanno oltre lo specifico intervento: la coprogettazione tende naturalmente ad espandersi e queste idee diventano oggetto di specifici tavoli che si articolano come «figli» di una coprogettazione principale.

8. La collaborazione non nasce dal nulla. La buona collaborazione, prima che un fatto di tecnica giuridica, rispecchia la sostanza dei rapporti instaurati sul territorio. Le esperienze di coprogettazione raccontate sono costruite passo dopo passo a partire da una concezione che valorizza le espressioni della società civile, generalmente da prime sperimentazioni di confronto informale. La collaborazione deve spesso superare ostacoli di iniziale diffidenza, sia nella pubblica amministrazione che nel Terzo settore, talvolta parte in modo prudente e poi si estende. Insomma, a coprogettare ci si prende gusto via via che se ne tocca con mano l'utilità.

Per concludere, due riflessioni più generali.

La prima è che la collaborazione si sviluppa quando si creano alcune condizioni di contorno non scontate. Innanzitutto, è utile (anche se non indispensabile) la formazione di un **ecosistema della collaborazione**. Una singola esperienza collaborativa – ad esempio un tavolo

lo di coprogettazione – ha sicuramente maggiori *chance* di riuscita se è immersa in un contesto più ampio incline alla collaborazione e in cui quindi sono presenti atti quali ad esempio una normativa regionale, un regolamento comunale, un protocollo di intesa tra Enti pubblici e Terzo settore, ecc. Bisogna inoltre essere consapevoli di come **la collaborazione fatichi a germogliare come frutto isolato**: difficilmente, se è intesa come pratica occasionale, si riescono a superare le diffidenze e le organizzazioni mantengono un assetto orientato alla competizione mentre quando la collaborazione diventa una delle “regole del gioco” ordinarie, è probabile che muti anche la cultura organizzativa sia dell’Ente pubblico che del Terzo settore in modo coerente.

La seconda notazione riguarda gli strumenti giuridici sottostanti. Quattro procedimenti su cinque – fa eccezione Lecco, dove la scelta del partner per la costituzione dell’impresa sociale non poteva che essere realizzato attraverso appalto – richiamano o come riferimento esclusivo o insieme ad altri, il Codice del Terzo settore e nello specifico l’art. 55 che delinea le modalità di coprogrammazione, coprogettazione e accreditamento e i relativi procedimenti non sono governati dal Codice degli appalti ma, coerentemente con l’impianto proposto, dalla legge 241/1990. Questo avviene, nei tre procedimenti che hanno carattere di coprogettazione, citando, congiuntamente al Codice del Terzo settore, anche il d.P.C.M. 30 marzo 2001 applicativo della legge 328/2000 relativo ad interventi sperimentali e innovativi. Significativo anche che tutti e tre questi procedimenti si siano

svolti in epoca posteriore al parere del Consiglio di Stato dell’agosto 2018 che aveva sollevato, con argomentazioni assai discutibili, alcuni dubbi sull’art. 55: segno che tale parere non ha fortunatamente bloccato le punte più avanzate di sperimentazione del nostro Paese.

Senza pretese di completezza, questi sono alcuni dei tratti che emergono dalle esperienze raccontate in questo focus e da altre che si stanno diffondendo in questi mesi. E, in conclusione, una notazione solo apparentemente secondaria: **il clima è importante!** Accanto agli aspetti giuridici, accanto alle scelte metodologiche, bisogna avere ben presente che il lavoro dei tavoli non può svilupparsi senza fiducia e senza che chi vi partecipa si senta a proprio agio. Forse il modo migliore per rappresentare questo aspetto è la citazione di uno degli enti locali coprogettanti la cui esperienza è raccontata nelle pagine successive e che ha descritto così le sensazioni del gruppo di lavoro: “Inizialmente i partecipanti al tavolo apparivano sbalorditi e perplessi. In certi momenti emergono dubbi sull’efficacia del processo, sull’utilità del tempo dedicato alle discussioni; ma ciò è superato dalla effettiva concreta realizzazione degli obiettivi e dalla constatazione che gli esiti della coprogettazione costituiscono un passo avanti in tutti gli ambiti. In tutto questo un elemento di sblocco è stato quello di un approccio divertente, in cui le persone stessero bene: ha rimosso la competizione e ha creato un clima di serenità pur essendo concentrati sul lavoro e giungendo ai risultati; anzi si è stati più produttivi grazie a questo clima!”.