



**«Supporto tecnico scientifico al Ministero  
in materia di co-progettazione per la diffusione  
degli orientamenti delle Linee Guida ANAC»**

*Roma, dicembre 2016*

*Il gruppo di lavoro è composto da:  
Giovanni Bartoli, Valentina Menegatti, Cristiana Ranieri, Ada Russo*

**Piano di Attività FSE 2016, PON INCLUSIONE, DG Terzo Settore e RSI, Asse 3: Sistemi e modelli di intervento sociale, Titolo del progetto: Registro Unico Nazionale del Terzo Settore e rafforzamento dell'economia sociale, Attività 1, Sotto-attività 1.2.**



**Gruppo di Ricerca – Sistematizzazione delle basi conoscitive per il rafforzamento dell'economia sociale nel sistema di welfare a regia pubblica, coordinato da Anna Elisa Carbone.**

## Indice

Introduzione

Parte I: La mappatura delle esperienze nel territorio nazionale	pag. 3
1. Cenni metodologici	pag. 3
1.2 Risultati della ricognizione: tavola sinottica	pag. 5
Parte II: Dalla normativa ai casi	pag. 11
2. Le esperienze regionali: Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Puglia	pag. 11
3. Un'analisi comparativa	pag. 20
4. Le esperienze territoriali:	pag. 23
4.1 La Rete "Case Zanardi" del comune di Bologna	pag. 23
4.2 L'applicazione territoriale della co-progettazione a forte impatto sociale (Comune di Brescia)	pag. 26

## **Introduzione**

L'attività 2016 completa quella avviata nel secondo semestre del 2015, nel corso della quale è stato esaminato l'istituto della coprogettazione, così come previsto dall'art. 7 del d.P.C.M. 30 marzo 2001 *Istruttorie pubbliche per la coprogettazione con i soggetti del Terzo Settore*, al fine di fornire un inquadramento normativo in ordine alla vigenza della legge n. 328 del 2000 a seguito della riforma costituzionale – legge n. 3 del 2001, *Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*. L'assetto normativo così delineato è stato, altresì analizzato alla luce degli indirizzi forniti con le Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali - Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, ANAC. Il prodotto 2015 contiene, altresì, l'analisi normativa, primaria e secondaria, di due casi territoriali, Lombardia e Liguria, nei quali sono stati emanati dei Testi unici sul Terzo Settore.

L'attività è proseguita nell'annualità 2016, ed ha esaminato le riforme intervenute nel frattempo, ossia la legge n. 106 del 2016, recante *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*.

Nell'anno in corso la ricognizione ha interessato l'intero territorio nazionale realizzando una mappatura di casi di coprogettazione locali, e ne ha individuati alcuni sui quali è stata effettuata una ulteriore riflessione, anche al fine di definire aspetti peculiari da condividere e trasferire in altri territori.

## **Parte I: La mappatura delle esperienze nel territorio nazionale**

### ***1. Cenni metodologici***

Come precedentemente esposto, si è proceduto al completamento della ricognizione normativa in materia di coprogettazione delle 21 regioni e delle Province autonome. A tal fine, è stata predisposta una tavola di raccolta e sistematizzazione dei riferimenti normativi/amministrativi articolata nei seguenti campi:

- leggi regionali;
- atti di provenienza regionale,
- atti amministrativi sub-regionali.

Come già evidenziato nel rapporto 2015, l'analisi *desk* ha confermato l'esistenza di una eterogeneità e varietà di modelli di disciplina dell'istituto e di conseguente applicazione regionale. Per ogni caso regionale sono state esaminate le fonti normative e amministrative. In particolare:

- campo "leggi regionali": contiene gli atti di rango primario regionale aventi ad oggetto la disciplina di attuazione della Legge 328 del 2000 e del successivo DPCM 30 marzo 2001. Vi sono contenuti anche riferimenti a leggi sul sistema dei servizi sociali sia pure antecedenti alla legge quadro ne presentano i contenuti.
- campo "atti di provenienza regionali": contiene sia atti normativi sia atti amministrativi, tra cui decreti dirigenziali, facenti esplicito riferimento all'istituto in esame. Si è ritenuto di utilizzare una categoria ampia che potesse raccogliere atti di diversa natura e provenienza (riferiti a piani sociali, linee guida, etc.)
- campo "atti amministrativi sub-regionali": evidenzia la presenza di atti emanati a livello comunale, in particolare atti di indirizzo, con esclusione di quelli relativi agli avvisi di istruttorie di coprogettazione.

I campi individuati hanno permesso una "ricostruzione di scenario" che nello studio effettuato nel 2016 evidenzia, in sintesi, la seguente variabilità delle esperienze.

- riferimenti ad altre norme nazionali oltre al DPCM e 328 del 2000
- riferimenti ad altre normative regionale
- acquisizione di linee guida Anac ratificate (deliberazione n. 32 del 20 gennaio 2016)
- regolamentazione nei piani sociali
- in relazione all'utilizzo dei fondi POR
- indicazione della % finanziaria di compartecipazione
- riferimento alle fasi di coprogettazione

## 1.2 Risultati della ricognizione: tavola sinottica

### Classificazione

- ✓ Leggi regionali
- ✓ Atti di provenienza regionale (es.: delibere di Giunta; verbali del Consiglio, decreti direttoriale)
- ✓ Atti amministrativi sub-regionali

Riferimenti normativi/amministrativi	Leggi regionali	Atti di provenienza regionale	Atti amministrativi sub-regionali	
Regione				
<b>ABRUZZO</b>	<p>Legge regionale 27 marzo 1998, n. 22</p> <p><i>Norme per la programmazione e l'organizzazione dei servizi di assistenza sociale - Piano sociale regionale 1998/2000.</i></p>	<p>Piano sociale regionale 2011 – 2013 APPROVATO CON VERBALE DEL CONSIGLIO REGIONALE N. 751/1 DEL 25.3.2014, PROROGATO CON Delibera del Consiglio regionale n. 161/11 del 1.10.2013</p> <p>Parg. 4.2 L'innovazione degli assetti istituzionali e organizzativo-gestionali degli Ambiti territoriali.</p> <p>Delibera di Giunta n. 412 del 13 novembre 2007- istruttoria degli uffici competenti per la realizzazione di una "Rete comunale dei Centri diurni per Disabili", monitorata e supervisionata ,in grado di favorire una adeguata integrazione dei diversamente abili nel tessuto sociale, mediante la modalità di co-progettazione sociale e di progettazione partecipata, di cui al Piano sociale regionale 2007-2009 ed al Piano di zona dei servizi sociali dell'Ambito n. 31 2007-2009nta del comune di Pescara.</p>		
<b>BASILICATA</b>	<p>Legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4, ss.m.i. Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale</p> <p>Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale</p> <p>Art. 2 Affidamento dei servizi</p>	<p>Delibera di Giunta n. 917 del 7 luglio 2015, Linee guida per la formazione dei nuovi piani intercomunali dei servizi sociali e socio-sanitari 2016-2018, paragrafo 1.4</p> <p>Adunanza del Consiglio regionale del 24 luglio 2012, delibera n. 317 , Piano sociale integrato della salute e dei servizi alla persona ed alla comunità 2012 – 2015 ammalarsi mano – curarsi meglio.</p>		

<b>CALABRIA</b>	Legge regionale 26 novembre 2003, n. 23, art. 14 <i>Funzioni del Terzo settore</i>	Delibera di Giunta regionale n. 505 del 30.12.2013, detta "Criteri per la disciplina del sistema di affidamento ai soggetti del Terzo settore dei servizi di cura per gli anziani non autosufficienti".  Piano sociale regionale 2007 – 2009, par. 3.8		
<b>CAMPANIA</b>	Legge regionale n. 11 del 23 ottobre 2007 <i>Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre del 2000, n. 328, art. 10 I comuni e art. 13 I soggetti del Terzo settore</i>	REGOLAMENTO 7 aprile 2014, n. 4  Regolamento di attuazione della legge regionale 23 ottobre 2007, n.11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328)	Regolamento sui criteri di scelta delle procedure di affidamento dei servizi al Terzo settore ed agli altri soggetti privati nell'ambito territoriale sociale n. 14, (ex art. 10, comma 2, lett. e) punto 1), Legge Regionale 11/2007)  AMBITO TERRITORIALE N14 LEGGE 328/00 Comune di Giugliano in Campania –ASL NA2 NORD Comune Capofila: Giugliano in Campania Art. 16 <i>Coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali</i>  Verbale del Coordinamento Istituzionale n. 14 del 09/08/2013. Regolamento Unico per l'affidamento di servizi sociali a soggetti del Terzo Settore per i comuni dell'Ambito S3 (EX S5), Art. 12 –Istruttoria pubblica per la coprogettazione  Ambito Sociale Territoriale n. 30  Comuni di Torre Annunziata – Boscoreale – Boscotrecase – Trecase Regolamento dell'Ambito n. 30 per l'affidamento di forniture e servizi sociali a soggetti terzi, art. 12 Istruttorie di coprogettazione	
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	Legge Regionale 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali",  Art. 43 "Istruttoria pubblica per la progettazione comune".	Delibera della Giunta Regionale 7 luglio 2014, n. 1012, Linee Guida per il riordino del servizio sociale territoriale.  Commissione regionale di Coordinamento della progettazione sociale Emilia Romagna, Linee guida per l'emanazione dei bandi provinciali di applicazione dell'accordo nazionale del 23.06.2010: Modalità di utilizzo delle risorse assegnate per la progettazione sociale, art. 8 bando per tavoli tematici di coprogettazione.	Delibera del Consiglio, Odg n. 122/2008 del 21/07/2008: Regolamento generale in materia di servizi sociali del Comune di Bologna, art. 24 "Coprogettazione degli interventi sociali".	

<p><b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b></p>	<p>Legge regionale 31 marzo 2006, n. 6, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, art. 35 "Affidamento dei servizi"</p> <p>Legge regionale 9 novembre 2012, n. 23 Disciplina organica sul volontariato e sulle associazioni di promozione sociale, art. 14 "Convenzioni".</p>	<p>Deliberazione della Giunta regionale 1 giugno 2011, n. 1032, Atto di indirizzo riguardante le modalità di affidamento dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto dall'art. 35, comma 5, della LR 6/2006. Par. 6.1 le istruttorie per la coprogettazione</p>		
<p><b>LAZIO</b></p>	<p>Legge regionale 10 agosto 2016, n. 11, "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio"</p>	<p>Giunta Regionale Direzione Regionale: POLITICHE SOCIALI, AUTONOMIE, SICUREZZA E SPORT Area: IMPRESA SOCIALE E SERVIZIO CIVILE punto d) di introdurre la possibilità degli enti iscritti all'albo regionale di presentare congiuntamente lo stesso progetto in co-progettazione.</p>	<p>Deliberazione n. 410, Coprogettazione e la gestione/cogestione in via sperimentale e innovativa di servizi per famiglie con bambini da zero a tre anni.</p> <p>Protocollo RC n. 17020/09</p> <p>ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DELLA GIUNTA COMUNALE (SEDUTA DEL 16 DICEMBRE 2009) punto 1) punto 2) di approvare il documento, allegato alla presente deliberazione sotto la lettera "A", contenente le "Linee guida per l'istruttoria pubblica finalizzata all'individuazione di soggetti del Terzo settore, disponibili alla coprogettazione e la gestione/cogestione in via sperimentale ed innovativa di centri per la famiglia di supporto nella cura dell'infanzia";</p> <p>PDF]Deliberazione n. 410 Coprogettazione e la gestione/cogestione</p>	
<p><b>LIGURIA</b></p>	<p>Legge regionale 6 dicembre 2012, n. 42, Testo unico delle norme sul Terzo Settore</p> <p>Legge regionale 24 maggio 2006, n. 12 Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari</p>	<p>Piano Sociale Integrato Regionale 2013/2015, approvato con D.C.R. n. 18/2013, punto 5</p> <p>D.G.R 13 ottobre 2013 n. 1281 Riconoscimento dell'Organismo associativo unitario di rappresentanza dei soggetti del Terzo Settore, ai sensi dell'art. 24 della legge regionale n. 42 del 2012</p> <p>D.G.R. n. 846 del 15 luglio 2011 Approvazione linee di indirizzo in materia di disciplina dei rapporti tra pubbliche amministrazioni locali e soggetti privati senza finalità di profitto</p> <p>D.G.R. n. 386 del 5 aprile 2013</p>		

<b>LOMBARDIA</b>	<p>Legge regionale 12 marzo 2008 n. 3 “Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario”</p> <p>La Legge regionale 14 febbraio 2008 n. 1 “Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso”.</p>	DGR n. IX/1353 del 25/2/2011 “Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del Terzo settore nell’ambito dei servizi alla persona e alla comunità	D.G. Famiglia, conciliazione, integrazione e solidarietà sociale  D.d.g n. 12884 del 28/12/2011 “Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione tra comune e soggetti del Terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali”	
<b>MARCHE</b>	Legge regionale 1 dicembre 2014, n. 32, Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia, art. 17 Gestione dei servizi sociali			
<b>MOLISE</b>	Legge regionale n.13 del 6.05.2014 "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"	Regolamento regionale 27/02/2015 n.1, Regolamento di attuazione della legge regionale n.13 del 6.05.2014 "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"		
<b>PIEMONTE</b>	Legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1, art. 31 - Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli Enti Pubblici e il Terzo settore.	Deliberazione della Giunta Regionale 22 maggio 2006, n. 79-2953. Art. 9 – Accordi di collaborazione a seguito d’istruttorie pubbliche per la coprogettazione		
<b>PUGLIA</b>	Legge regionale 10 luglio 2006 n. 19 “Disciplina del sistema integrato di servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini della Puglia”, art. 56 “Coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali”.	Regolamento regionale 18 gennaio 2007, n. 4. art. 24	Delibere comunali aventi ad oggetto approvazione regolamento unico per l’affidamento di servizi sociali a soggetti terzi – Regolamenti di Ambito	



<b>SARDEGNA</b>	Legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23, Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 Riordino delle funzioni socio-assistenziali, Art. 22 Strumenti di programmazione locale partecipata,	Deliberazione della Giunta Regionale – Regione Sardegna 30 maggio 2006, n. 23/30, “Linee-guida per l'avvio dei Piani locali unitari dei servizi alla persona (L.R. 23 dicembre 2005, n. 23)”		
<b>SICILIA</b>		Decreto n. 1469-S2 DEL 20.06.2016.D.D.G. Dipartimento Regionale della Famiglia e delle Politiche sociali, Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro, Regione Siciliana  D.A. n.1247, Servizio n. 7, “Servizi socio-assistenziali e di volontariato”. Dipartimento Regionale Enti Locali, REGIONE SICILIANA, del 2 Maggio 2002  OGGETTO : Direttive per la presentazione di programmi e progetti individuali d'intervento a sostegno dei portatori di handicap grave ai sensi art.39, comma 2°, lett. l-bis ed l-ter) della legge 5.2.1992, n.104.		
<b>TOSCANA</b>	Legge regionale n. 41 del 2005 “Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale” Art. 3 “Principi del sistema integrato”  Legge regionale 3 giugno 2013 n. 28 Liquidazione dei progetti ammessi a finanziamento  Legge regionale 14 dicembre 2012, n. 72 Proroga del termine di abrogazione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).	Consiglio regionale, Delibera del 5 novembre 2014, n. 9 “Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015”, Capitolo 2.1.1.1. “La cura delle relazioni e la partecipazione attiva”  Commissione regionale di coordinamento della progettazione sociale, Linee guida per l’emanazione dei bandi provinciali di applicazione dell’accordo nazionale del 23.06.2010: Modalità di utilizzo delle risorse assegnate per la progettazione sociale.	Delibere emanate comunali con oggetto l’approvazione di avvisi di istruttoria pubblica per presentazione di manifestazione di interesse relativa alla co-progettazione di interventi a valere sul POR FSE RT 2014 – 2020 – ASSE B - INCLUSIONE SOCIALE LOTTA ALLA POVERTA'	
<b>UMBRIA</b>	Legge regionale 9 aprile 2015 n. 11 Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali, art. 274 “Attuazione del Piano sociale di zona e coprogettazione”			

<b>VALLE D'AOSTA</b>			<p>DELIBERAZIONE DELL'ASSEMBLEA N. 3/2015</p> <p>OGGETTO: approvazione del Protocollo d'Intesa tra il comune di Aosta, l'Assessorato regionale alla Sanità, Salute e Politiche sociali, Assessorato regionale all'istruzione e cultura ed il Consiglio permanente degli Enti locali, finalizzato alla definizione della co – progettazione e compartecipazione economica della “Cittadella dei giovani” con sede nel comune di Aosta.</p>	
<b>VENETO</b>	<p>Legge regionale 3 novembre 2006, n. 23 "Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale", Art. 10 - Affidamento dei servizi e convenzioni, Art. 11 - Concessione della titolarità dei servizi e accordi procedurali</p> <p>Legge regionale del 13 aprile 2001, n. 11, Conferimento di funzioni e compiti Amministrativi alle autonomie locali in attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.</p>	<p>Deliberazione della Giunta Regionale n. 4189 del 18 dicembre 2007, ALLEGATO A</p>	<p>Deliberazioni direttoriali aventi ad oggetto procedure per l'affidamento di servizi, Es.: Deliberazione n. 941 del 13.11.2008 – Adozione del documento, “Procedure per l'affidamento in partnership della gestione di servizi sanitari, sociosanitari e sociali”</p>	
<b>Provincia Autonoma di Bolzano</b>	<p>Legge provinciale 30 aprile 1991, n. 131 - Riordino dei servizi sociali in Provincia di Bolzano</p>			
<b>Provincia Autonoma di Trento</b>	<p>Legge provinciale sulle politiche sociali 27 luglio 2007, n. 13, art. 14 Politiche sociali nella provincia di Trento</p>			

## **Parte II: Dalla normativa ai casi**

### ***2. Le esperienze regionali: Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Puglia***

#### ***2.1 Friuli Venezia Giulia***

Il Friuli Venezia Giulia, si è dotato di una legge sul sistema integrato dei servizi sociali – legge n. 6 del 2006, la quale dedica un apposita disposizione all'affidamento dei servizi (art. 35), demandando ad un successivo atto di indirizzo, adottato con deliberazione di Giunta, la definizione delle modalità di affidamento in conformità del d.P.C.M. 30 marzo 2001. La norma primaria citata, tuttavia, pone dei criteri inerenti tutti gli affidamenti del sistema integrato dei servizi, stabilendo che le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenuto conto dei diversi elementi di qualità dell'offerta. Inoltre, alla valutazione del prezzo offerto non può essere attribuito più del 15% dei punti totali previsti in sede di capitolato d'appalto.

L'atto di indirizzo è stato, poi, emanato con Delibera di Giunta n. 1032 del 1 giugno 2011, la quale contiene un'apposita disciplina degli "Strumenti per la progettazione e programmazione dei servizi" e delle "Istruttorie pubbliche per la co-progettazione". Si evidenzia che tale Delibera fornisce un'ampia regolazione degli "Strumenti per favorire la qualità" degli affidamenti relativamente ai criteri per l'accesso alle procedure di selezione ed i criteri di valutazione delle offerte.

Nella Regione in esame, si sottolinea l'importanza della coprogettazione, quale strumento all'interno delle fasi di adozione del piano di zona, di cui all'articolo 24 della legge regionale n. 6 del 2006. E' configurata, dunque, quale sub-procedimento, di determinate fasi progettuali, per l'attuazione di parti di esso o per la realizzazione di azioni innovative e sperimentali, nell'ambito della più ampia programmazione zonale.

L'Organo esecutivo della Regione chiarisce che gli accordi di collaborazione, di cui all'articolo 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), conclusivi del procedimento, sono strumenti per la realizzazione di forme di collaborazione e partnership, mediante messa in comune di risorse tra i due soggetti dell'accordo.

Dal punto di vista procedurale, sono indicate le seguenti fasi:

- 1) indicazione di un bando pubblico, di manifestazione della volontà dell'ente di procedere alla selezione di uno o più soggetti con cui sviluppare attività di coprogettazione, con valore indicativo del servizio in affidamento;
- 2) presentazione delle offerte, consistenti in proposte progettuali preliminari;

3) valutazione delle offerte progettuali, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

4) progettazione congiunta tra i responsabili tecnici del soggetto selezionato ed i responsabili dell'ente pubblico, nel corso della quale, sulla base dei progetti preliminari presentati si procede alla discussione critica, alla definizione di variazioni ed integrazioni coerenti con i programmi dell'ente ed alla definizione degli aspetti esecutivi, attraverso:

a) la definizione analitica e di dettaglio degli obiettivi da conseguire;

b) la definizione degli elementi e delle caratteristiche di innovatività, sperimentazione e miglioramento della qualità degli interventi e dei servizi co-progettati;

c) la definizione negoziale del costo delle diverse prestazioni;

d) l'individuazione delle prestazioni migliorative e dei relativi costi ed economie;

5) stipula di una convenzione con il soggetto (o con più soggetti) risultato vincitore per la definizione dei reciproci rapporti.

Come visto, la disciplina specificamente dettata per la coprogettazione, deve essere integrata con quella inerente il sistema di qualità degli affidamenti dei servizi del sistema integrato. A tal proposito, si evidenzia, che l'ente Regione nel reperimento di un partner privato per lo svolgimento di una funzione pubblica, stabilisce che le amministrazioni devono ammettere alle procedure di selezione operatori che siano in grado di realizzare i servizi in termini qualitativi rispondenti con quanto richiesto.

La fase di ammissione dei concorrenti deve pertanto essere finalizzata alla verifica del possesso in capo ad essi di requisiti sia di ordine generale (che evidenziano l'assenza di elementi ostativi a contrarre con l'ente pubblico), sia di capacità economico finanziaria (affidabilità economica), nonché di idoneità e capacità tecnico professionale (affidabilità realizzativa e organizzativa).

In questa fase all'ente affidante è riconosciuta un'ampia discrezionalità nel fissare i requisiti di partecipazione mediante introduzione nei bandi di disposizioni limitative della platea dei potenziali concorrenti a soggetti particolarmente qualificati. Inoltre, i concorrenti per poter partecipare alla coprogettazione devono essere in possesso di tutte le autorizzazioni e degli standard funzionali richiesti dalle normative nazionali e regionali di settore per il funzionamento del servizio oggetto di aggiudicazione, nonché rispettare tutti gli ulteriori adempimenti previsti dalla normativa vigente in relazione alla natura giuridica del soggetto (iscrizione nei registri o albi di categoria, regolarità di eventuali revisioni periodiche, ecc.).

Con riferimento ai criteri di aggiudicazione e, quindi, di selezione dell'offerta, gli enti affidanti hanno margini di discrezionalità nella fissazione dei criteri da porre quale riferimento per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Anche la scelta dei criteri e degli

elementi di valutazione e dei loro pesi in relazione alla valutazione complessiva finale è rimessa all'ente affidante. La discrezionalità dell'amministrazione incontra unicamente i limiti derivanti dall'obbligo di rispettare i principi di logicità, ragionevolezza, proporzionalità nonché, come sopra richiamato, quello relativo al prezzo il quale non può essere superiore al 15% del punteggio da assegnare (art. 35, comma 1, legge n. 6 del 2006).

## ***2.2 Piemonte***

Anche la Regione Piemonte, con la legge sulla "Realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento", n. 1 del 2004, prevede un sistema "a cascata" del quale la norma primaria costituisce il presupposto normativo (art. 31); è poi demandata a successivi atti di indirizzo regionali la disciplina di dettaglio, ed alla fase attuativa dei bandi l'esplicazione della discrezionalità dell'ente affidante in ordine alle concrete modalità e fasi di reperimento dell'offerente. La norma primaria, inoltre, stabilisce che "gli enti pubblici, negli affidamenti relativi ai servizi alla persona, procedono all'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

La Deliberazione della Giunta Regionale 22 maggio 2006, n. 79-2953, recante Linee guida per la regolamentazione dei rapporti tra Enti pubblici e Terzo Settore, all'art. 9, disciplina gli "Accordi di collaborazione a seguito d'istruttorie pubbliche per la coprogettazione".

Le procedure per l'individuazione dei soggetti del Terzo settore che partecipano alla coprogettazione, devono rispettare i principi della concorsualità, trasparenza, economicità, par condicio" e buona amministrazione, e si concludono mediante accordi di collaborazione, di cui all'art. 119 del T.U.E.L. n. 267 del 2000. Tali accordi prevedono la messa in comune di risorse tra i due soggetti dell'accordo o la suddivisione delle stesse in presenza di un terzo finanziatore (es. partecipazione a progetti regionali, europei ecc.). Al fine di favorire il ricorso a tale strumento, i bandi regionali di finanziamento di progetti prevedono un tempo minimo per la presentazione delle istanze di almeno 120 giorni.

## ***2.3 Emilia Romagna***

La cornice normativa è rappresentata dalla legge 12 marzo 2003, n. 2-2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

In tale testo si recepisce quanto stabilito nella legge quadro n. 328 del 2000 con riguardo alla realizzazione di un sistema che prevede l'integrazione delle politiche sociali con altre politiche, in particolare quelle sanitarie, definendo responsabilità e compiti dei soggetti che concorrono alla

realizzazione dello stesso, sia pubblici che privati (in ottemperanza al principio di sussidiarietà), nonché definendo l'inquadramento organico ad una serie di interventi già patrimonio del sistema di welfare regionale.

Per la realizzazione di tale sistema l'articolo 2, comma 2, prevede il concorso dei soggetti della cooperazione sociale, dell'associazionismo di promozione sociale e del volontariato, delle Aziende pubbliche di servizi alla persona, delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, delle Fondazioni, degli Enti di patronato e degli altri soggetti, di cui all'articolo 1 commi 4 e 5 della stessa legge n. 328 del 2000.

In particolare, l'art. 43 "Istruttoria pubblica per la progettazione comune", stabilisce che gli Enti locali, per affrontare specifiche problematiche sociali indicano istruttorie pubbliche per la co-progettazione dei relativi interventi, valorizzando e coinvolgendo i soggetti di cui all'articolo 20 "Soggetti del Terzo settore ed altri soggetti senza scopo di lucro".

Attraverso tale procedura si condividono le osservazioni e le proposte dei soggetti partecipanti, individuando progetti d'intervento innovativi e sperimentali. Gli Enti locali definiscono, in accordo con i soggetti di cui all'articolo 20, le forme e le modalità della collaborazione.

In linea con tale percorso la Regione Emilia Romagna ha proceduto recentemente all'approvazione delle Linee guida per il riordino del servizio sociale territoriale (Deliberazione della Giunta Regionale 7 luglio 2014, N. 1012). In tale documento tra le funzioni che si devono garantire in ciascun ambito distrettuale viene ricompresa anche la co-progettazione personalizzata, che tende a favorire l'autonomia e la responsabilizzazione della persona e dell'intera rete di servizi rispetto al risultato, attraverso l'attivazione e l'inclusione delle risorse della comunità, nonché l'integrazione con i soggetti pubblici e privati gestori dei servizi medesimi.

A tal proposito e sempre a livello regionale, appare interessante segnalare l'introduzione del cd. metodo di Community Lab, basato sulla sperimentazione di forme innovative di programmazione partecipata, al fine di pensare ad una evoluzione del concetto di welfare locale, grazie anche al coinvolgimento diretto dei cittadini.

In tale ambito si è proceduto nel corso del 2012 anche alla sperimentazione di percorsi di laboratorio sulla co-progettazione con l'avvio di reti formali ed informali su obiettivi trasversali riferiti ad un singolo territorio, quale quella svoltasi in varie edizioni dal 2013 al 2016, che ha condotto alla emanazione dell'importante contributo: "La programmazione partecipata per un welfare di comunità. Linee guida per la sperimentazione delle pratiche partecipative nell'ambito dei Piani di zona per la salute e il benessere sociale" (Bologna 18 dicembre 2015).

Si segnala, infine, l'emanazione di due importanti provvedimenti: Commissione regionale di Coordinamento della progettazione sociale Emilia Romagna Linee guida per l'emanazione dei

bandi provinciali di applicazione dell'accordo 23.06.2010: Modalità di utilizzo delle risorse assegnate per la progettazione sociale, art. 8 bando per tavoli tematici di coprogettazione, i cui beneficiari degli interventi sono le Organizzazioni di volontariato; si veda inoltre recentemente la Deliberazione della Giunta Regionale 27 giugno 2016 n. 969, "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale".

## **2.4 Toscana**

La Regione si è dotata della legge regionale n. 41 del 2005 sul *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, la quale all'art. 3, prevede la partecipazione attiva dei cittadini singoli o associati, nell'ambito dei principi di solidarietà e di auto-organizzazione.

La Regione in esame, si caratterizza per avere coniugato ed armonizzato i fabbisogni del territorio espressi nella programmazione zonale con le fonti di finanziamento regionali previste dal POR FSE. Un fondamento programmatico è rinvenibile, anche, nel Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015.

All'interno della cornice sopradescritta i Comuni approvano istruttorie pubbliche di presentazione di manifestazione di interesse relativa alla co-progettazione di interventi a valere sul POR FSE - Asse B Inclusione Sociale e Lotta alla povertà, la cui valutazione ed approvazione dei progetti pervenuti spetta alla Regione.

Il nuovo ciclo di programmazione - POR FSE - si basa sulla messa a disposizione di 'budget zonali' attivabili attraverso un processo di co-progettazione organizzato e condotto sempre a livello zonale.

Il raggiungimento di obiettivi locali, dunque, rappresenta la principale base sia per la programmazione nazionale e regionale che per la realizzazione degli interventi. L'intera impostazione del POR prevede che l'accesso alle singole linee di finanziamento sia sempre condizionato dalla presenza di azioni capaci di costruire reti finalizzate a livello locale.

Questa modalità è prevista sia nelle materie che riguardano la disabilità, che in quelle che riguardano la povertà o i servizi di cura.

Pertanto, i bandi regionali relativi alle singole azioni prevedono esplicitamente che in ciascuna zona sia effettuato un percorso di co-progettazione a condotta pubblica strutturato e cadenzato. Questa modalità di lavoro è stata intesa sia come lo strumento tecnico più adeguato per disegnare e organizzare i nuovi interventi in campo sociale, sia come approccio partecipativo che può contribuire a riattivare e coinvolgere le reti comunitarie pubbliche e private.

Alla base di questa impostazione si pone anche il convincimento che il processo di innovazione innescato dai fondi dedicati alle misure di contrasto dell'esclusione sociale da parte del FSE, possa contaminare e trasmettersi anche ai singoli servizi tradizionali non toccati dalla programmazione del POR.

Il POR FSE –Asse Inclusione Sociale prevede finanziamenti per 6 misure operative che riguardano, tra l'altro, l'inserimento di soggetti disabili, l'inserimento di soggetti svantaggiati, il sostegno alle famiglie per l'accesso ai servizi di cura rivolte a persone con limitata autonomia. Per quanto riguarda queste tre misure l'accesso ai finanziamenti è regolato da appositi bandi regionali che prevedono l'elaborazione di proposte progettuali di 'livello zonale' costruite attraverso un percorso di co-progettazione con la comunità locale.

La nuova impostazione del POR FSE produce un significativo impatto a livello locale determinando l'attivazione delle reti comunitarie e le metodologie legate alla co-progettazione. Questi passaggi sono ritenuti particolarmente importanti per assicurare efficacia e prospettiva alle singole azioni locali, ma richiedono di conseguenza una corposa attività organizzativa e tecnica da parte degli ambiti zionali.

L'Anci Toscana ha predisposto un apposito programma di assistenza da offrire agli ambiti territoriali interessati, allo scopo di supportare lo sforzo organizzativo e di integrare le competenze professionali già presenti negli Ambiti territoriali con figure esperte nel campo della programmazione FSE e dei processi di co-progettazione.

Le attività sono suddivise in quattro fasi, si concludono con la redazione del progetto da proporre alla valutazione regionale secondo le modalità previste dal relativo bando FSE di riferimento. Sono previste le seguenti fasi:

Fase A. Animazione dell'ambito territoriale

A.1. Giornata di lavoro con la Conferenza dei Sindaci zonale e il suo staff tecnico per l'analisi del POR, del Bando regionale oggetto di assistenza e del processo di co-progettazione da attivare.

A.2. Uno o due incontri tematici con le amministrazioni pubbliche, le organizzazioni del Terzo settore e le altre organizzazioni profit per illustrare il processo di co-progettazione e gli indirizzi della Conferenza zonale.

Fase B. Manifestazione d'interesse

B.1. Supporto alla predisposizione del bando locale mirato a costituire una lista di soggetti qualificati a partecipare all'attività di co-progettazione.

B.2. Supporto alla selezione dei soggetti ritenuti idonei a partecipare a un processo di co-progettazione insieme all'Ente.

Fase C. Sessioni di Co-progettazione



C.1. Costituzione dei gruppi di lavoro per valutare i bisogni del territorio e per individuare le idee progettuali e i partenariati più idonei a generare una progettazione esecutiva strutturate in massimo tre sessioni di lavoro partecipativo).

C.2. Costituzione di partenariati misti pubblico / privato in relazione all'attivazione dei gruppi di progettazione.

Fase D. Redazione della proposta progettuale finale

D.1. Elaborazione delle progettazioni esecutive in risposta al bando in oggetto così come previsto nel POR FSE, che siano condivise e ritenute adeguate da parte di tutti i diversi soggetti coinvolti nel percorso di co-progettazione. (massimo cinque sessioni di lavoro partecipativo)

D.2. Supporto alla sottoscrizione del progetto e alla esecuzione degli atti necessari alla sua presentazione in risposta al Bando FSE –Asse Inclusione Sociale in oggetto.

Dal presente programma di assistenza sono escluse le attività di supporto alla realizzazione del progetto eventualmente approvato dalla valutazione regionale, e le attività di supporto alla rendicontazione.

Si segnala che per la realizzazione delle attività come sopra descritte (Fasi A, B, C, D) Anci Toscana riceve dalla zona distretto (il Committente) una percentuale prestabilita sul valore del/i progetto/i presentati e finanziati nell'ambito del bando regionale FSE–Asse Inclusione Sociale di riferimento.

In caso di approvazione del/i progetto/i presentato/i, il Committente provvederà alla liquidazione di quanto dovuto ad Anci Toscana, previa predisposizione di apposita convenzione che stabilirà la percentuale dovuta. Nel caso di rigetto della domanda da parte degli uffici regionali niente sarà dovuto dal Committente ad Anci Toscana per il suo intervento di assistenza.

## ***2.5 Puglia***

La Puglia è tra le prime Regioni a dotarsi di una legge di attuazione della riforma nazionale del sistema dei servizi socio-sanitari con la legge regionale n.17 del 2003 recante Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia.

A distanza di tre anni, la Regione ha proceduto ad un riassetto della materia con l'emanazione della legge n. 19 del 2006, Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini.

La legge è orientata verso la costruzione di un sistema di servizi sociali, sanitari ed assistenziali fortemente integrato sul piano organizzativo e sul piano finanziario; sono, infatti, definiti le modalità e gli strumenti per l'accesso al sistema socio-sanitario, sono disegnati gli assetti organizzativi in un'ottica finalizzata a garantire semplicità e uniformità di accesso ai servizi da parte

dei destinatari e una “gestione unitaria” del sistema. La legge, inoltre, precisa e ridefinisce i principi, fissa le procedure per l’approvazione dei Piani sociali di Zona e le caratteristiche delle strutture e dei servizi sociali riconosciuti, demandando alcuni profili della propria applicazione a successivi regolamenti, ossia il regolamento regionale n. 4 del 18 gennaio 2007.

In questo ambito al Piano regionale delle politiche sociali, approvato dalla Regione ogni tre anni “in armonia con gli altri piani di settore”, è assegnata la funzione di strumento programmatico fondamentale per ciò che concerne gli interventi in ambito assistenziale, e per ciò che attiene all’intera strumentazione regionale e sub-regionale del sistema dei servizi sociali.

Ai Piani sociali di Zona, promossi dai Comuni d'intesa con le ASL ed altri soggetti pubblici e privati, è attribuita la funzione di costruire - sulla base delle indicazioni del Piano regionale - gli obiettivi strategici e le priorità d’intervento a livello locale e le modalità organizzative dei servizi. La legge, infine, procede alla specificazione del ruolo che spetta a Province e Comuni nella co-programmazione, organizzazione e attuazione del sistema locale dei servizi. Mentre, le modalità della partecipazione delle parti sociali, del Terzo settore e della cittadinanza attiva al processo di costruzione della rete locale dei servizi vengono definite dal Regolamento attuativo n. 4 del 2007.

La coprogettazione, quale strumento mediante il quale gli ambiti territoriali, i comuni o le aziende sanitarie pubbliche ricercano l’apporto di contributi progettuali esecutivi da soggetti privati, è inserita nel più ampio tema del sistema di gestione dei servizi sociali. Al riguardo la legge in esame prevede un sistema articolato in tre fasi: l'autorizzazione, l'accreditamento per l'affidamento dei servizi.

L’autorizzazione al funzionamento delle strutture è a garanzia di un primo livello minimo di qualità del sistema. Una volta conseguito tale livello, attraverso la trasformazione di tutte le autorizzazioni da provvisorie in definitive, si potrà dare avvio alle procedure di accreditamento.

Per quanto concerne, in particolare, le strutture, oltre ai requisiti di carattere generale previsti dalle diverse normative implicate (urbanistica, edilizia, igiene e sicurezza, prevenzione incendi, contratti di lavoro), la legge regionale n. 19 del 2006 stabilisce la necessità del possesso di altri requisiti minimi. Essi si distinguono in strutturali (ad esempio: facile raggiungibilità), organizzativi (ad esempio: registro degli ospiti) e procedurali (ad esempio: progetto educativo). Il titolare o gestore della struttura deve presentare la domanda di autorizzazione all’Ambito territoriale di riferimento. La procedura per l’autorizzazione è definita in modo piuttosto dettagliato per quanto concerne l’autorizzazione provvisoria (di competenza del Comune).

Anche per i servizi, oltre ai requisiti di carattere generale indicati in precedenza, sono previsti ulteriori requisiti minimi, in questo caso definiti “condizioni organizzative” (ad esempio: presenza di specifiche figure professionali).

L'istituto dell'accREDITAMENTO rappresenta un meccanismo di accesso al sistema integrato dei servizi sociali che, una volta a regime, consentirà di elevare ulteriormente il livello di qualità dell'offerta.

L'accREDITAMENTO si rende necessario, in particolare, qualora sia il sistema pubblico a remunerare l'erogazione del servizio e comporta l'attribuzione del titolo di "potenziale fornitore di servizi", garantendo il livello superiore di qualità dei servizi, essendo tale titolo subordinato alla sussistenza di requisiti più stringenti in termini di qualità, facendo riferimento a standard strutturali, organizzativi e gestionali concernenti sia il servizio nel suo complesso sia il soggetto gestore.

La legge in commento, dopo avere stabilito che tutti i soggetti erogatori di servizi debbano accREDITARSI, indica tre diverse modalità di rapporto dei soggetti accREDITATI con gli enti pubblici: l'affidamento dei servizi con procedure di evidenza pubblica, la partecipazione all'istruttoria pubblica indetta per affrontare specifiche problematiche sociali e per promuovere forme sperimentali di intervento ed, infine, la partecipazione all'attuazione dei Piani di Zona.

In particolare, l'istituto oggetto di analisi nel presente rapporto, è disciplinato nel Titolo IV della legge regionale sul sistema integrato dei servizi sociali, dedicato alla definizione dei criteri per l'autorizzazione, l'accREDITAMENTO e la vigilanza delle strutture socio-assistenziali a gestione pubblica o a gestione privata, nonché nel Titolo III del Regolamento n. 4 del 2007, sui rapporti tra enti pubblici ed altri attori del sistema integrato.

La legge (art. 56) individua un sistema di regolazione dell'istituto a cascata, nel quale la fonte primaria definisce i soggetti del Terzo settore che possono partecipare alle istruttorie pubbliche di coprogettazione, traccia le fasi del procedimento di coprogettazione, limitandosi a statuire che nel corso dell'istruttoria pubblica sono raccolte le proposte ed i contributi progettuali e che la stessa si conclude con la definizione di progetti innovativi e sperimentali. La norma demanda, poi, ai regolamenti degli enti locali la definizione delle forme e delle modalità di collaborazione di tutti i soggetti che hanno dichiarato la rispettiva disponibilità a collaborare; mentre sono rinviati al regolamento regionale i criteri in base ai quali i Comuni valutano il ricorso all'istruttoria pubblica, le modalità di esperimento di tale istruttoria, i parametri di valutazione dei soggetti che partecipano alla progettazione e delle proposte progettuali.

Il regolamento attuativo regionale contiene una disciplina di dettaglio dell'istituto (art.24); è infatti precisato che le istruttorie pubbliche per la coprogettazione non possono superare la soglia di rilevanza comunitaria, limitando così la dimensione economica degli affidamenti. Le caratteristiche dell'innovatività e della sperimentalità sono rinvenute nei servizi ed interventi, diversi da quelli previsti dalla legge regionale e dal regolamento, per i quali risulta oggettivamente complesso definire preliminarmente l'impostazione tecnico-organizzativa e le esigenze finanziarie. La fonte secondaria regionale individua gli ulteriori requisiti che devono possedere i soggetti che partecipano

alle istruttorie. Tali requisiti attengono alla compatibilità della natura giuridica e dello scopo sociale dei soggetti con l'iniziativa da realizzare, alla presenza di sedi operative nel territorio oggetto dell'intervento attive da almeno un anno al momento dell'avvio dell'iniziativa, alla esperienza documentata, di durata almeno triennale, nel settore oggetto dell'iniziativa ovvero in settori affini ad esso, alla presenza di figure professionali adeguate all'iniziativa da realizzare operative all'interno dell'impresa, alla applicazione dei contratti collettivi nazionali ed alla correttezza delle posizioni previdenziali di tutti gli operatori nonché, infine, all'impegno a stipulare polizze assicurative per la responsabilità civile verso terzi nel corso delle attività prestate.

Il sistema di partecipazione dei diversi livelli territoriali alla regolamentazione dell'istruttoria, culmina con una norma di chiusura che attribuisce ai comuni la potestà di disciplinare, mediante proprio regolamento, quanto non specificamente previsto a livello regionale; ciò nel rispetto dei principi ai quali si deve ispirare il pubblico confronto tra i diversi partecipanti all'istruttoria di coprogettazione, ossia trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione, efficacia, proporzionalità e pubblicità delle iniziative.

Alla fase di pubblicazione dell'avviso pubblico con il quale l'Ambito comunica l'indizione dell'istruttoria, seguono le fasi di :

- a) presentazione degli aspetti tecnici già noti legati alla specifica problematica oggetto dell'iniziativa;
- b) definizione delle modalità e dei tempi di lavoro;
- c) presentazione delle proposte e dei contributi progettuali da parte dei soggetti partecipanti;
- d) elaborazione, presentazione ed approvazione di un progetto d'intervento.

L'istruttoria pubblica si conclude con la definizione di uno o più progetti innovativi e/o sperimentali, in ordine ai quali gli Ambiti definiscono forme e modalità di collaborazione con i soggetti che hanno dichiarato la loro disponibilità, attraverso la stipula di una convenzione.

Il Piano sociale regionale 2013/2015 approvato con d.G.R. n. 1534 del 2.8.2013 non contiene riferimenti espressi alla coprogettazione.

Il Cap. IV dedicato agli attori del sistema di welfare locale fornisce dettagliate indicazioni ai comuni in ordine ai contenuti dei Piani di Zona ed alle modalità organizzative.

### **3. Un'analisi comparativa**

Dall'analisi effettuata si rileva una particolare eterogeneità dell'istituto in esame relativamente alla presenza di una disciplina, di rango primario o secondario, inerente i soggetti ammessi a partecipare all'istruttoria, la puntuale procedimentalizzazione dello svolgimento delle diverse fasi

che compongono la coprogettazione, il finanziamento, i criteri di selezione dell'offerta, la regolamentazione della convenzione conclusiva del processo. Occorre segnalare che alcuni territori, benchè sprovvisti di un regolamento a livello regionale o sub – regionale, pongono a base dell'emanazione degli avvisi pubblici di manifestazione di interesse a coprogettare direttamente le fonti nazionali (legge n. 328 del 2000 e d.P.C.M. 31 marzo 2000).

Nel presente confronto sono state selezionate le Regioni che presentano, sia pure a diversi livelli e con diverse caratteristiche, una disciplina espressa.

In particolare le Regioni analizzate forniscono a livello primario le basi per l'emanazione di atti secondari di disciplina del regime di affidamento dei servizi, tra i quali quello della coprogettazione, si veda in proposito l'art. 35 della legge Friuli Venezia Giulia n. 6 del 2006, l'art. 31 della legge n. 1 del 2004 del Piemonte.

Con legge regionale sono, altresì, stabiliti alcuni criteri fondamentali relativi alla selezione dell'offerta (aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenuto conto dei diversi elementi di qualità dell'offerta) e, in particolare la regione Friuli Venezia Giulia stabilisce che alla valutazione del prezzo offerto non può essere attribuito più del 15% dei punti totali previsti in sede di capitolato d'appalto.

Anche la disciplina di dettaglio, contenuta negli atti normativi di secondo livello, è particolarmente variegata. Le differenze attengono alla compartecipazione economica dell'ente pubblico al progetto; così ad esempio la Regione Liguria concede contributi solo al fine della copertura degli squilibri fra i costi effettivamente sostenuti e le entrate conseguite. Altre Regioni, si veda ad esempio il Piemonte, prevedono la messa in comune di risorse tra i due soggetti dell'accordo conclusivo o la suddivisione delle stesse in presenza di un terzo finanziatore, senza tuttavia definire preventivamente limiti quantitativi. Un caso particolarmente significativo è quello della Regione Toscana, in cui la coprogettazione è utilizzata all'interno del POR FSE – Asse Inclusione sociale, quale modalità di progettazione congiunta di interventi relativi all'inserimento di soggetti disabili, di soggetti svantaggiati, al sostegno alle famiglie per l'accesso ai servizi di cura rivolte a persone con limitata autonomia.

Nelle realtà considerate la coprogettazione si inserisce nella programmazione locale dei Piani di zona, pertanto l'amministrazione manifesta la necessità di progettare in ordine a fabbisogni e destinatari, precedentemente individuati. Si cita a titolo esemplificativo la Regione Friuli Venezia Giulia ove l'istituto è configurato quale sub-procedimento, di determinate fasi progettuali, per l'attuazione di parti di esso o per la realizzazione di azioni innovative e sperimentali, nell'ambito della più ampia programmazione zonale.

Si evidenzia, inoltre, laddove le disposizioni riferite alla coprogettazione non sono particolarmente dettagliate la determinazione delle modalità concrete di declinazione dell'istituto è demandata agli avvisi pubblici. Questi ultimi, in genere, fanno esplicito riferimento anche alle Linee Guida ANAC di recente emanazione.

Differente è, anche, la fonte normativa alla base della convenzione conclusiva del procedimento: art. 11 legge n. 241 del 1990, art. 119 T.U.E.L., art. 43 legge 1997, n. 449.

Le regioni Friuli Venezia Giulia Puglia, così come le regioni Liguria e Lombardia esaminate nel Rapporto 2015, hanno declinato la fasi del procedimento di coprogettazione.

Passando alla disamina delle singole fasi di cui si compone la coprogettazione, si evidenzia in primo luogo che il procedimento della regione Friuli si compone di cinque fasi, ossia: indicazione del bando pubblico, con valore indicativo del servizio in affidamento; presentazione delle offerte, consistenti in proposte progettuali preliminari; valutazione delle offerte progettuali, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; progettazione congiunta tra i responsabili tecnici del soggetto selezionato ed i responsabili dell'ente pubblico; stipula di una convenzione con il soggetto (o con più soggetti) per la definizione dei reciproci rapporti.

La Regione Puglia, precisa mediante Regolamento, che le istruttorie pubbliche per la coprogettazione non possono superare la soglia di rilevanza comunitaria, limitando così la dimensione economica degli affidamenti. Le fasi individuate sono: pubblicazione dell'avviso pubblico, nel quale sono presentati gli aspetti tecnici legati alla specifica problematica oggetto dell'iniziativa e sono definite le modalità e i tempi di lavoro; presentazione delle proposte e dei contributi progettuali da parte dei soggetti partecipanti; elaborazione congiunta, presentazione ed approvazione di un progetto d'intervento e si conclude con la stipula di una convenzione.

Nella Regione Lombardia, come esaminato nel report 2015, le tradizionali quattro fasi, previste anche nelle Linee guida ANAC, sono sintetizzate in tre momenti, avendo accorpato le prime due attinenti l'istruttoria e la selezione dei soggetti. Nella Regione Liguria sono presenti le quattro fasi declinate nelle suddette Linee guida.

A seguito della definizione del progetto definitivo (fase 2 Lombardia; fase 3 Liguria) nel territorio ligure i Comuni stipulano un patto di solidarietà (art. 11 l. n. 241 del 1990), mentre nel territorio lombardo si perfeziona una vera e propria convenzione il cui schema tipo è previsto da una delibera direttoriale (n. 5591 del 2011).

## 4. Esperienze territoriali

### ***4.1 La Rete “Case Zanardi” del Comune di Bologna - la co-progettazione come strumento di innovazione sociale individuato come prioritario rispetto alle istanze di politiche di inclusione sociali***

Scendendo a livello locale e venendo più specificatamente all’analisi del caso di studio oggetto di questo paragrafo, il Comune di Bologna con Deliberazione di Consiglio comunale O.d.g. n. 122 del 21 luglio 2008 P.G. n.136480/2008, approva il “Regolamento generale in materia di servizi sociali” e l’art.1 disciplina i principi generali e le finalità cui si conforma il sistema integrato dei servizi sociali del Comune stesso.

In particolare l’art. 24, comma 1, prevede nell’ambito di quartiere, la partecipazione dei soggetti senza scopo di lucro alla programmazione ed alla verifica dell’efficienza del sistema locale dei servizi sociali a rete, nonché la co-progettazione e la produzione ed erogazione degli interventi e delle prestazioni sociali ed il controllo della qualità dei medesimi. La partecipazione dei soggetti senza scopo di lucro alla co-progettazione degli interventi sociali, in attuazione degli obiettivi programmati con i Piani di Zona, si realizza mediante l’indizione di apposite istruttorie.

Recentemente, è stata avviata una approfondita riflessione sulla rimodulazione del sistema di *welfare* a livello cittadino, soprattutto legato alla necessità di adeguare, come già detto, i servizi in considerazione dell’emersione di nuove forme di povertà.

In tale contesto prendono vita la rete di progetti “Case Zanardi” (nati a seguito del bando indetto nel 2013 dal Comune di Bologna e dall’Istituzione per l’Inclusione sociale Don Paolo Serra Zanetti), che, al fine di sostenere i nuclei familiari in situazioni di povertà, prevedono l’apertura di *market* solidali diffusi sul territorio cittadino, con il coinvolgimento di una serie di attori di provenienza diversa (Comune di Bologna, Terzo settore, Enti di formazione, Università).

Prendendo ispirazione dai "negozi Zanardi" istituiti nel 1914 dal sindaco Francesco Zanardi (in un contesto economico – alla vigilia della prima guerra mondiale - caratterizzato da un incontrollato aumento dei prezzi, prese l’iniziativa di aprire un punto vendita che applicava prezzi calmierati), oggi rappresentano una rete di *welfare* nata dal basso che fornisce opportunità a chi è in cerca di lavoro, ai giovani per avviarli ad un percorso formativo e a tutti coloro che non possiedono beni di prima necessità. I singoli cittadini sono coinvolti alla partecipazione anche attraverso campagne di *crowdfunding*.

Tale rete di interventi/progetti, prende l’avvio nel 2011 con l’istituzione, da parte dell’Assessore ai servizi sociali del comune di Bologna di un Tavolo contro lo spreco di risorse, al fine di affrontare con un approccio interdisciplinare il tema dell’emersione delle nuove forme di povertà.

Nello specifico, i lavori hanno riguardato due macro-obiettivi precedentemente individuati: le politiche attive per l'occupazione e la lotta allo spreco, strettamente connessa con la responsabilità sociale ed ambientale. In estrema sintesi, le conclusioni hanno evidenziato i benefici della creazione di una rete anti spreco, che promuovendo una forte integrazione tra pubblico e privato sociale, renda concretamente operativi strumenti già esistenti quali la co-progettazione, e ne realizzi altri non presenti, ma sperimentati in altri contesti territoriali.<sup>1</sup>

Si segnala inoltre che l'assegnazione da parte del Comune di Bologna di una quota del fondo anti-crisi nel bilancio di previsione 2013, ha permesso di destinare risorse anche a tali emergenze.

Successivamente, è con l'emanazione della delibera della Giunta comunale del 16 luglio 2013, che si sono individuati gli indirizzi per promuovere la co-progettazione e la realizzazione degli interventi "Case Zanardi".

A tal proposito, il 25 luglio dello stesso anno si è proceduto all'emanazione dell'avviso pubblico per la determinazione delle manifestazioni di interesse a co-progettare, rivolto a cooperative sociali, associazioni, organizzazioni di volontariato, enti di formazione e ricerca ed altri soggetti senza scopo di lucro.

Le proposte progettuali indicano: gli obiettivi, il contesto di intervento, le fasi intermedie e la durata del progetto, i destinatari, nonché le risorse economiche destinate.<sup>2</sup>

Sulla base delle 32 proposte pervenute, tra i soggetti di diversa ragione sociale<sup>3</sup> che hanno partecipato al bando indetto dal Comune si è avviato un processo di co-progettazione, che ha portato a presentare 11 progetti definitivi.

E' del tutto evidente l'importanza dell'apporto dell'Ente pubblico, non solo in termini economici, ma anche per la concessione a titolo gratuito dell'uso temporaneo di immobili pubblici, nonché l'utilizzo di mezzi di informazione ai fini di pubblicizzazione delle attività in oggetto.<sup>4</sup>

Il Comune, inoltre, svolge una funzione di regia e coordinamento, definendo altresì gli aspetti organizzativi del processo partecipativo e procedendo alla costituzione dei seguenti organi: gruppo di lavoro, staff operativo, comitato tecnico scientifico di garanzia (valutazione dei progetti), con la determinazione di composizione, funzioni e compiti.

In tale prima fase l'iter di co-progettazione è stato condotto attraverso la metodologia del *workshop* (*quattro sessioni*), ossia attività formative che si dipanano in vari lavori di gruppo, al fine di realizzare risultati pratici.

---

<sup>1</sup> Rapporto case Zanardi, primo report co-progettazione - Dicembre 2013, a cura del Comune di Bologna – Dip. Benessere di comunità, Istituzione per l'inclusione sociale e comunitaria Don Paolo Serra Zanetti.

<sup>2</sup> Avviso pubblico del Comune di Bologna – Dip. Benessere di Comunità per la formulazione di manifestazioni di interesse volte alla partecipazione alla co-progettazione e realizzazione di interventi e azioni finalizzati all'inserimento lavorativo di persone in condizione o a rischio di esclusione sociale. In esecuzione della determinazione dirigenziale P.G.n. 184273/2013.

<sup>3</sup> Si è registrata la partecipazione di oltre centotrenta realtà, alcune delle quali si sono presentate in forma associata sia in virtù di sinergie già esistenti o nella prospettiva futura di svolgere insieme una serie di interventi.

<sup>4</sup> Rapporto case Zanardi, primo report co-progettazione, Op. cit.



Successivamente si è proceduto all'organizzazione di incontri che hanno portato all'aggregazione dei soggetti nella co-progettazione e alla definizione delle proposte progettuali definitive. Con riguardo a tali progetti definitivi si sono stabiliti: i destinatari, le modalità di accesso ai servizi, nonché il bacino di utenza (nuclei familiari beneficiari della social card, soggetti ricompresi in progetti di transizione abitativa, utenti destinatari di borse di lavoro che possiedono i requisiti relativi alla frequenza dei tirocini lavorativi).

Per il finanziamento di tali progetti si è usufruito di uno stanziamento totale pari a 574.000 euro.

La concessione del co-finanziamento per la co-progettazione è a titolo di contributo forfettario ed è erogata con le seguenti modalità:

- entro il 31 dicembre 2013 a copertura delle spese di co-progettazione e di avvio (50%);
- entro il 31 marzo 2014 in seguito alla verifica dello stato di avanzamento (25%);
- entro il 30 giugno 2014 previa verifica dei risultati conseguiti alla conclusione della fase d'avvio (25%).

Il Comune, inoltre, ha concesso in comodato d'uso gratuito per i primi tre anni gli immobili afferenti al patrimonio pubblico. Mentre le spese per le utenze e condominiali sono disciplinate negli appositi protocolli operativi. Per alcuni progetti si prevede l'ubicazione in immobili privati già nella disponibilità dei proponenti.

I soggetti destinatari degli interventi<sup>5</sup> possono beneficiarne per un periodo non superiore a dodici mesi e dopo i primi sei mesi saranno sottoposti a valutazione, al fine di verificare eventuali evoluzioni nella situazione dei nuclei familiari. Il modello di riferimento per l'ammissione è rappresentato dal Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), previsto dal Decreto Ministeriale del 10 gennaio 2013 n. 102.

Di particolare interesse è la sottoscrizione da parte del Dipartimento benessere di comunità del Comune di Bologna di un "Patto per le Case Zanardi", in cui sono indicati i referenti, gli obiettivi, gli impegni reciproci e gli indicatori di risultato riferiti ai singoli progetti. Alla stesura dei protocolli operativi viene demandata: la definizione degli obiettivi specifici, gli impegni reciproci e gli indicatori di risultato da raggiungere.

Dall'analisi delle prime evidenze in termini di risultati raggiunti si sono indicati spunti o tracce per continuare e migliorare questo percorso condiviso<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> I soggetti destinatari individuati :

- nuclei familiari destinatari della social card ovvero famiglie in stato di grave disagio economico (ISEE non superiore a 3.000 euro) e presenza di almeno un componente minore di diciotto anni;
- Singoli o famiglie interessati da processi di transizione abitativa in carico ai Servizi Sociali Territoriali con un Piano assistenziale individualizzato ubicati in abitazioni temporanee ed in condizioni di marginalità;
- Titolari di borse di lavoro, in possesso di requisiti per la frequenza di tirocini lavorativi e disoccupati/inoccupati a cui garantire inserimenti protetti.

<sup>6</sup> Si veda in proposito Report sulla co-progettazione. Op. cit.

- *“Definire i contenuti del “patto per le Case Zanardi” in cui saranno definiti gli obiettivi comuni da raggiungere, gli impegni reciproci a carattere generale e trasversale ai progetti, rinviando ad appositi protocolli operativi la definizione degli obiettivi specifici da raggiungere, gli impegni reciproci, gli indicatori di risultato attesi per ciascun progetto;*
- *Definire il sistema di valutazione;*
- *Coinvolgere altri soggetti pubblici del privato sociale che hanno manifestato interesse ad inserirsi nella co-progettazione;*
- *Verificare le possibilità di affiancare alle Case Zanardi piccoli empori che forniscano aiuti alimentari alle famiglie e alle persone destinatarie degli interventi e delle attività dei progetti;*
- *Definire ed avviare le campagne di comunicazione, di raccolta dei fondi e beni, di reclutamento e formazione dei volontari;*
- *Attivarsi per la partecipazione a bandi europei nazionali, regionali e locali per reperire i finanziamenti necessari alla prosecuzione dei progetti”.*

Ai fini della disseminazione delle buone prassi è interessante segnalare che nel territorio della Regione Emilia Romagna ed, in particolare, al Comune di Parma e di Modena, si sono avviati altri due importanti progetti relativi agli empori solidali, nati all’interno della progettazione “Case Zanardi”.

#### ***4.2 L’applicazione territoriale della coprogettazione a forte impatto sociale (Lombardia: Comune di Brescia)***

In Lombardia, le “Linee Guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del terzo settore nell’ambito dei servizi alla persona e alla comunità” e le “Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione fra comune e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali” (DGR IX/1353 e IX/12884\*) definiscono le principali “modalità di esercizio dei rapporti di collaborazione tra Pubblica Amministrazione e terzo settore”. Queste sono così elencate: procedure di selezione pubblica; accreditamento; convenzioni o accordi procedurali; attività di collaborazione all’interno dei piani di zona. Tra le possibili convenzioni e accordi procedurali la Regione inserisce la coprogettazione, richiamando la L.328/00 e il DPCM 30/03/2001, che per la prima volta aveva introdotto il termine “coprogettazione”, rinviando al legislatore regionale la definizione delle modalità di funzionamento di tale strumento. La Regione Lombardia, in sintonia con quanto già previsto dalla legge di riforma

328/2000, ha individuato nel Terzo settore l'interlocutore privilegiato con il quale coordinare azioni di pianificazione e programmazione che assumono maggiore incidenza se praticate a livello locale con conseguente maggiore aderenza ai bisogni e ai modelli culturali della società civile. Dopo la pubblicazione della LR 3/2008 numerosi sono stati gli atti deliberativi applicativi della stessa. Con riferimento al mondo del Terzo settore, i provvedimenti più significativi:

- DGR 7797/2008: Rete dei servizi alla persona in ambito sociale socio-sanitario. Istituzione dei tavoli di consultazione dei soggetti del terzo settore (art. 11 comma 1, lett. m.) L.R. 3/2008;
- DGR 7798/2008: Rete dei servizi alla persona in ambito sociale socio-sanitario. Istituzione degli organismi di consultazione degli Enti locali, dei soggetti di diritto pubblico e privato, delle organizzazioni sindacali (art. 11, comma 1 lettera m) LR 3/2008;
- DGR 1353/2011: Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità.

Con il Decreto del Direttore Generale n. 12884 del 28-12-2011, la Regione Lombardia ha emanato le indicazioni "operative" sulla procedura di co-progettazione. A partire da un progetto di massima stabilito dall'Ente Locale (o dai Comuni associati) e da una necessaria informazione (evidenza pubblica) sull'avvio dell'istruttoria, prevedendone le fasi della procedura<sup>7</sup>.

Nell'approfondimento dell'esperienza del comune di Brescia è stato considerato quanto emerso nei confronti con (e tra) le testimonianze di attori chiave integrando i profili messi all'attenzione con l'analisi documentale. Nelle visite di studio condotte<sup>8</sup> si sono potuti acquisire elementi conoscitivi su specifici focus di analisi che permettono di considerarne la prospettiva dal punto di vista dell'amministrazione che punta a massimizzare gli effetti dell'azione socialmente responsabile in termini di impatto sociale. Centrale importanza viene assunta dalla relazione tra coprogettazione e innovazione e, in essa, della partnership pubblico e privato.

Sugli ecosistemi. Nello sviluppo delle tesi presentate un primo tema riguarda il cambiamento degli ecosistemi. Laddove per contesto culturale in continua evoluzione si intende quello di regolazione e normativo, Gianpaolo Barbetta (economista, Università Cattolica del Sacro Cuore, Centro di Ricerca sulla cooperazione e il non profit, cattedra di "economia del welfare") introduce la questione definitoria ed i rischi di esporla ad un'ambiguità di tesi e di apologia.

---

<sup>7</sup> A) Selezione dei soggetti interessati per individuare il/i soggetto partner dell'ente pubblico, valutando i requisiti tecnico-professionali e i legami con il territorio; la proposta progettuale; i costi delle attività e delle prestazioni.

B) Fase di co-progettazione: a partire dal progetto/i presentato/i l'Ente e i partner selezionati procedono alla discussione critica delle proposte e alla definizione degli aspetti esecutivi, definendo il dettaglio degli obiettivi, delle attività, dei costi.

C) Stipula convenzione: in caso di positiva soluzione alla fase B, l'Ente e il soggetto partner sottoscrivono una convenzione per l'attuazione del progetto definito.

<sup>8</sup> Seminario di studio dal titolo "Basta dire coprogettazione per fare innovazione?" organizzato da IRS (Istituto per la ricerca sociale), in occasione dell'uscita del libro di Ugo De Ambrogio e Cecilia Guidetti, *La coprogettazione. La partnership fra pubblico e terzo settore* CarocciFaber, 2016, 14 settembre 2016 Milano, missione di lavoro finalizzata alla realizzazione di case studies

I punti di dissenso sottesi nello sviluppo di conoscenza in materia toccano esperienze sviluppate in vari campi/settori ma che al tempo stesso gli stessi autori considerano in relazione ad approcci che derivano sostanzialmente dalla valutazione di progetti di investimento pubblici attraverso l'analisi costi/efficacia.

C'è da considerare che tali approcci possano non soddisfare la complessità della questione definitoria in quanto nella genesi del cambiamento non si tratta di un regime fondamentale ma, nell'avvio che precede gli anni 80, del paradigma/i dei Quasi Mercati, il fallimento del welfare pubblico e del governo degli strumenti di concorrenza. È su tale base che si sviluppa l'esigenza di come mettere insieme i benefici, di come coniugare redistribuzione ed equità (sistema pubblico) così come minimo costo e concorrenza libera (mercato). Da qui, osservare l'innovazione attraverso il coinvolgimento. Le preoccupazioni principali possono consistere in costi (impliciti) dei comportamenti partecipativi, quali: transazioni, linguaggi, controllo, negoziazioni. Allora, la riflessione è da porre in termini di analisi costi/benefici e i risultati che ne derivano.

Nella relazione con il Terzo settore occorre anche capire quali meccanismi/interessi/influenze siano sottesi e, dunque riconsiderarne nella catena di valore, la relazione tra coprogettazione e innovazione. Approfondire domande quali: innovare per che cosa? così come, se il punto è sul processo: su quali risultati? In un ecosistema di welfare in cui si “protegge di più chi merita di meno?”, una terza gamba è rappresentata dalle voci degli utenti (e quindi anche dalla rappresentanza dei consumatori). Sarà da interrogarsi infine sul fatto se non si sacrifichi troppo il meccanismo della concorrenza tenendo presente che su questi aspetti è intervenuta l'ANAC.

Dopo queste riflessioni in premessa, la trattazione specifica verte sulla focalizzazione dell'origine e la definizione della coprogettazione in uno scenario di crisi del welfare.

Principali accenti sono posti rispetto alla capacità di intercettare (bisogni) e risposte e all'evoluzione che porta da progettare partecipando ai partenariati.

I punti di osservazione per trattare questi aspetti sono sostanzialmente tre:

- regolamentari e contrattuali: in particolare secondo la definizione contenuta nella DGR 1353/2011

Nella DGR 1353/2011: Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità si specifica che “la coprogettazione ha per oggetto la definizione progettuale d'iniziativa, interventi e attività complesse, tenendo conto delle priorità strategiche evidenziate e condivise dall'ente pubblico, da realizzare in termini di partnership tra quest'ultimo e i soggetti del terzo settore individuati in conformità a una procedura di selezione pubblica.”

- metodologico: va puntualizzato che vi il metodo è fondamentale per rendere effetti positivi dell'operazione amministrativa, dal costo all'investimento.
- relazionale: l'aggregazione organizzativa deve essere finalizzata ad obiettivo comune.

L'auspicio, anche quello di evitare i rischi di neo-assistenzialismo (Siza 2012).

Per puntare sugli esiti, occorre formulare strategie per attivare investimenti sociali e risorse private (e non, citando Ranci, immaginare “le nozze con i fichi secchi”) e sviluppare programmazione, attraverso i piani sociali di zona, contestualmente a modelli erogativi che prevedano “patti” di coprogettazione.

È in queste dimensioni che va letto il rapporto coprogettazione e innovazione.

Sulle risorse e gli ostacoli della coprogettazione dal punto di vista amministrativo. La testimonianza è quella del Coordinatore PdZ (nonché amministrativo) che ne ha considerato gli aspetti declinando quattro dimensioni, quali:

a-quadro normativo

b-rapporti PA/Terzo settore

c-impatti attesi di sviluppo nei territori

d-considerazioni

Premessa sul quadro normativo: quanto discende dall'art. 1 del DPCM del 2001, Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328 sul “Ruolo dei soggetti del terzo settore nella programmazione, progettazione e gestione dei servizi alla persona” e dall'art. 6 della legge 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" sulle “Funzioni dei Comuni”, anche nelle successive formulazioni al 2016, la chiave di lettura non è quella della scorciatoia Amministrativa rispetto all'appalto: i vantaggi stanno da un'altra parte e vanno cercati quindi in altro modo, da una diversa prospettiva.

Sulla specifica questione connessa all'istituto della coprogettazione associata al carattere “sperimentale e innovativo”, vi è infatti da considerare come tale procedimento amministrativo possa essere esteso alle procedure di appalto. A completare il quadro normativo vi sono dunque gli Art. 119 della l.267/2000 “accordi di collaborazione” e Art. 11 della l.241/1990 “accordi procedurali”. Tale quadro è oltremodo da riconsiderare alla luce del nuovo codice degli appalti e concessione, n. 50/2016 su appalti e concessioni

Tornando nel profilo di attuazione incardinato nella legge 328/00 e, in particolare in materia di accreditamento e affidamento dei servizi e prestazioni, è importante sottolineare il passaggio da attività di progettazione a modalità di cogestione. Non avulso dalle considerazioni di ordine generale è il tema dell'accountability e la costruzione del Legame Fiduciario.

Differenti processi (anche in termini di funzionamento del “prezzo”) sono presenti nei territori parallelamente a varie applicazioni/options/scenari. I principali strumenti sono 2: la Programmazione sociale di zona e il Regolamento.

Va specificato che i PdZ. non servono per dividere risorse ma a calcolarle nella governance, e in tal senso la normativa è la coprogettazione e la premessa strategica della sussidiarietà. Sui regolamenti, gli assi principali consistono in: Principi; Istruttoria; Procedimenti.

Se pur vi siano percorsi molto simili all’affidamento, fondante diviene l’Accordo di collaborazione. Tra le principali necessità, in linea evolutiva vi è quella di costruire un percorso di valutazione (non solo ex-post). Di primaria importanza è definire il preciso posizionamento dei rapporti tra PA e Terzo settore tra le favorevoli condizioni al contempo delle parti, del territorio e delle connessioni interne.

Tutto ciò comporta maggiori oneri amministrativi (e non scorciatoie)

Per costruire sostenibilità, inoltre non basta solo coinvolgere ma motivare. I rischi:

Inefficienza – partecipazione/costi

Inefficacia – contenuti progetto sottodimensionato rispetto alle relazioni

Paralisi – conflitti nel processo tra gli attori

Il quadro di riferimento da tenere presente per sviluppare percorsi efficaci è rappresentato da:

a-campo azione: le indicazioni, aggiornate nei commenti dall’ANAC, riguardano i profili sperimentali / innovativi; sufficientemente innovativi e sperimentali; oggetti non del tutto predeterminati, cambiamenti e modifiche significative in interventi e servizi già esistenti.

b-passaggi/fasi di lavoro per realizzare la coprogettazione

c-mechanismi governance

d-strumenti utili (anche) basati sull’utenza, sui processi

Con riguardo agli ambiti da considerare non va assunta implicitamente la definizione di funzione pubblica e di interesse generale, quanto piuttosto esplicitata nella formulazione degli strumenti di operatività, supportata attraverso la formazione congiunta e sviluppando aggiornamenti sulle implicazioni del complesso delle materie.

I processi di co-progettazione dei sistemi di welfare tra attori pubblici e privati permettono l’attivazione di innovazione e aggregazione di competenze che attualmente sono poco valorizzate e utilizzate solo per compiti esecutivi. Una questione essenziale è la valutazione di sostenibilità delle ipotesi di sviluppo considerate.

In tempi di crisi e fragilità diffuse, nuovi orientamenti per affrontare il cambiamento nella relazione tra pubblica amministrazione e soggetti della società civile organizzata, possono contribuire alla costruzione di nuove visioni di welfare:

- il passaggio da un'ottica assistenziale ad un'ottica generativa permette di allargare il bacino di attenzione dei potenziali beneficiari del sistema di welfare
- il passaggio da una logica prestazionale ad una ricerca di soluzioni "comunitarie" permette di allargare la gamma di risorse che possono produrre "benessere", evitando la riduzione del welfare a prestazioni (costo) e invece assumendolo come investimento
- la ricerca di forte integrazione tra politiche sociali, politiche del lavoro, politiche abitative e politiche educative permette di costruire risposte più efficaci e di maggiore impatto, invece che singole risposte separate e frammentate.

Lo strumento della co-progettazione ha dunque la funzione di allargare la governance delle politiche e degli interventi sociali, per corresponsabilizzare maggiormente i soggetti in campo e per rafforzare il senso di appartenenza verso i progetti e i programmi di politica pubblica promossi. La co-progettazione non ha, di per sé, lo scopo di allargare il perimetro delle risorse finanziarie a disposizione del sistema. Questo può essere un valore aggiunto se alla co-progettazione si abbina il cofinanziamento, laddove è possibile. In tale direzione, la co-progettazione può anche prevedere forme di fundraising e di coinvolgimento di attori portatori di risorse (aziende profit, fondazioni bancarie, fondazioni di impresa, fondazioni private).

Sul punto della sostenibilità e l'integrazione delle risorse pubbliche e private diffuse, a sostegno dell'azione di sviluppo delle diverse forme di imprenditoria sociale e delle loro iniziative sul territorio si punta alla realizzazione di uno specifico Fondo d'investimento, anche attraverso il coinvolgimento dei soggetti del sistema finanziario locale e della filantropia istituzionale ed utilizzando le migliori esperienze e tecniche di *crowdfunding* e di *venture philanthropy*.

L'ulteriore sviluppo delle potenzialità di impatto sociale dello sviluppo territoriale di coprogettazione, consiste nell'integrazione tra diverse policy per un welfare generativo.

L'integrazione, prima di essere una messa in comune di pezzi diversi, è soprattutto la ricomposizione di una visione unitaria del sistema di welfare, alla cui costruzione partecipano con funzioni e ruoli diversi ambiti differenti di politica pubblica territoriale.

Sempre a Brescia, ad es. le peculiarità della procedura vede il coordinamento dell'assessorato all'Urbanistica con la partecipazione attiva degli assessorati Cultura creatività e innovazione, Area Sociale Politiche per la Famiglia la Persona e la Sanità, la Mobilità e la Statistica nello sviluppo di programmi di riqualificazione urbana.

La coprogettazione, come già argomentato, ha richiesto l'introduzione di nuovi dispositivi organizzativi per garantire una governance e ripensare i sistemi di welfare locali.

Le riflessioni infine sulla dimensione organizzativa della coprogettazione (contenuti emersi e considerazioni valutative)<sup>9</sup> riguardano:

- quanto l'assetto organizzativo adottato ha sostenuto la produzione dei servizi e facilitato lo sviluppo di processi di lavoro integrati
- quanto gli orientamenti gestionali assunti hanno favorito il funzionamento complessivo del sistema organizzativo valorizzando le cooperazioni interne
- in che misura le modalità di lavoro hanno favorito apprendimenti e investimenti dei diversi attori organizzativi
- in che misura gli orientamenti gestionali assunti hanno favorito la costruzione di reti operative con altri soggetti del territorio.

La prospettiva. Nella prospettiva del dibattito lombardo, prima introdotto, per coprogettazione si intende una modalità di costruzione, affidamento e gestione di iniziative e interventi sociali attraverso una partnership tra pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale.

A partire dalle analisi dettagliate dei processi di coprogettazione ha focalizzato alcuni passaggi di riflessione, su:

- coprogettazione come opportunità di fronteggiamento della crisi del welfare<sup>10</sup>
- risorse e ostacoli della coprogettazione dal punto di vista amministrativo<sup>11</sup>
- risorse e ostacoli della coprogettazione dal punto di vista metodologico<sup>12</sup>

Nel confronto, e con riguardo alla costruzione di percorsi efficaci, non poca importanza assume la posizione teorica e disciplinare sottesa alla genesi storico-giuridica dei modelli che ne conformano l'ecosistema di sviluppo.

In termini introduttivi, nel modello di welfare locale in prospettiva di "coprogettazione" possono essere schematizzati quali principali fattori che ne condizionano lo sviluppo e i cambiamenti<sup>13</sup> (oltre alle matrici culturali):

1. le risorse (economiche, logistiche, umane e culturali) messe a disposizione dalle Istituzioni Pubbliche (Stato, Regioni, Comuni, ASL, Scuole, ecc. )
2. il "capitale sociale" (valori, legami sociali, fiducia, propensioni solidaristiche, capacità di intraprendere, ecc.) presente nelle comunità locali

---

<sup>9</sup> I Profili sono stati sintetizzati a partire dalla descrizione di contenuti riportati nel report: La Coprogettazione nel comune di Lecco, ANALISI VALUTATIVA DI CINQUE ANNI DI ESPERIENZA 2006/2010 A CURA DI MARCO BRUNOD EMANUELA PIZZARDI.

<sup>10</sup> Ugo De Ambrogio (direttore area Politiche sociali e sanitarie Irs)

<sup>11</sup> Guido Ciceri (direttore SERCOP) coordinatore di Piano di Zona, amministratore.

<sup>12</sup> Cecilia Guidetti (ricercatrice e formatrice IRS)

<sup>13</sup> Marco Brunod e Giovanna Ferretti Brescia, 11 febbraio 2013 Studio APS



3. le risorse (economiche, logistiche, umane e culturali) messe a disposizione da Enti del Terzo Settore (Cooperative, Associazioni, Fondazioni) e da altri soggetti (donatori, aziende, ecc.)

Nell'ottica di considerare il welfare come un patrimonio della comunità e non solo dell'Amministrazione, Felice Scalvini (Assessore alle Politiche per la Famiglia, la Persona, la Sanità e alle Politiche Giovanili del Comune di Brescia), associa un nuovo punto di vista da parte della PA e degli studiosi sul welfare nel concetto che le Città siano produttrici di servizi ossia che alla base del sistema integrato non vi sia una mera un'operazione amministrativa/gestionale ma anche una modalità relazionale/partecipativa.

Uno studio condotto<sup>14</sup>, ha provato a calcolare quanto la città di Brescia nel suo insieme spende per il welfare e in che modo, partendo dai dati economici dell'insieme delle realtà non profit produttrici di servizi sociali. Ne emerge un quadro per il quale la città spende annualmente per il proprio welfare circa €140.000.000 composte per circa il 46% da risorse pubbliche e dal 54% da risorse private. L'Assessore ne specifica, esemplificato, unità di misura del valore: 300 operatori versus migliaia (incluse badanti) di operatori nel socio-sanitario quali psicologi, medici di base e operatori di terzo settore. 140 milioni di euro in un complessivo budget della PA e 28 milioni incluso il giro d'affari, al netto del volontariato, che comprende produttori di welfare e, nel complesso, l'investimento in benessere. E' quindi importante considerare che il welfare non sia solo il prodotto della PA. E' un paradigma da tenere presente, già preesistente alla DGR più volte richiamata, che le Città siano distretti di "produzione". Da qui discende che la PA si ponga il problema di progettare insieme alle città con produttori e consumatori. In un momento di grave carenza di risorse, l'Amministrazione deve poter coniugare la promozione di forme diffuse di welfare comunitario e partecipato con l'impegno sul fronte dell'innovazione e dell'efficientamento organizzativo e produttivo. In tale direzione va sviluppato un lavoro intra ed inter organizzativo, facendo leva sull'esperienza e sulla professionalità del personale dell'Amministrazione, unita a quella dei collaboratori delle organizzazioni del terzo settore, per condividere con la Città le prospettive possibili di intervento, partendo dalla conoscenza, condivisa e analitica, tanto dell'insieme dei bisogni, quanto delle risorse disponibili<sup>15</sup> e mettere in campo un'azione corale e condivisa di riprogettazione del sistema dei servizi, così da renderlo più efficiente, ben distribuito sul territorio comunale e realmente universalistico.

Si tratta anche di lavorare nella lettura dei dati demografici, sociologici ed economici per la rappresentazione dei bisogni che si proiettano sul futuro. Occorre arrivare a costruire una mappa pluridimensionale della città con la possibilità di zoomare su ogni quartiere: per sapere quanti anni hanno le persone che vi abitano, qual è la loro cittadinanza, le loro patologie e le loro esigenze. A

---

<sup>14</sup> "Socialis" - Centro Studi in Imprese cooperative, 2016

<sup>15</sup> intervista a Scalvini "Welfare comunale, la rivoluzione di Brescia, Vita.it, 3/9/2013

tal proposito, importante menzionare l'adesione del Comune di Brescia alla rete UrBes<sup>16</sup>, ossia alla messa appunto in capo all'Ufficio statistico insieme al Settore bilancio di un quadro statistico a livello locale basato sui nuovi indicatori BES (benessere equo e sostenibile) realizzati dall'Istat (e dal Cnel) ora inseriti nella Legge di contabilità di stato. Gli indicatori di bes nella programmazione strategica dei comuni, sono di estrema rilevanza perché con la loro adozione si trasforma il modo di pensare, su come calcolare gli indicatori sociale determinando supporto pianificazione strategica e gestionale (fin dalla nella programmazione), potendo poi applicarla alla valutazione delle politiche. *In questo scenario pare necessario approfondire in quali termini le diverse misure di impatto sociale e di qualità della vita possono aiutare l'attività di pianificazione strategica delle imprese sociali e migliorare l'azione di policy making<sup>17</sup>.*

Sulla base della individuazione dei fabbisogni e delle esigenze sociali da parte del Comune, è fondamentale che venga distribuita la conoscenza così come le deroghe. Questo anche al fine di anticipare elementi di analisi di evoluzioni di fenomeni sociali (ad es. il boom degli over 75 così come delle nuove povertà).

Sulla governance del processo: è stata istituita prima dell'estate "Il Consiglio del Welfare della Città", con procedura pubblica, che verifica in fase di istruttoria le linee di indirizzo (tutto incardinato con i PdZ).

Nella definizione di criteri ci si muove con (le modalità) di coprogettazione sul modello dei servizi (si applica il modello della coprogettazione a quello dei servizi). Un regime che poggia su sistemi di autorizzazione e di accreditamento per sviluppare interesse e concentrare le manifestazioni ed il coinvolgimento degli attori.

### *L'innovazione nel coinvolgimento del Terzo Settore nella produzione dei servizi in chiave territoriale.*

Per il Comune di Brescia, il "Consiglio di indirizzo del welfare della città" rappresenta l'approdo di alcune dinamiche partecipative che hanno caratterizzato le ultime tornate amministrative del governo della città.

Da una parte la creazione delle "consulte" e dall'altra l'attivazione del "tavolo di coprogettazione" legato specificamente alla redazione del PDZ, hanno attivato dinamiche di pubblica discussione e di partecipazione richiedendo di essere ulteriormente riconosciute, stimolate, valorizzate.

Il "Tavolo di coprogettazione", da luglio 2013 come luogo di continuativo confronto ed elaborazione delle linee operative del welfare cittadino e dei principali progetti messi in campo è

<sup>16</sup> UrBes: bes in collaborazione con i Comuni Aderenti – Rete città coinvolte 2015, [www.istat.it/archivio/153995](http://www.istat.it/archivio/153995)

<sup>17</sup> "Gli indicatori sociali: quali implicazioni per la programmazione strategica", sessione parallela nel XIV Workshop sull'Impresa sociale dal titolo "Equità e sostenibilità in uno scenario diseguale" organizzato da IrisNetwork (Istituti di Ricerca sull'Impresa sociale), 16 settembre 2016, Riva del Garda, missione di lavoro finalizzata alla realizzazione di case studies.

stato scandito, nel corso del 2015, da incontri quindicinali, con la partecipazione attiva di 40 operatori del privato sociale e 20 dell'amministrazione comunale.

Attraverso procedure adeguate e trasparenti, si intende anche portare a sintesi le rappresentanze dei soggetti vitali della città entro un organismo stabile – il “Consiglio di indirizzo del welfare” – tale da svolgere un'azione permanente di orientamento stimolo e valutazione delle politiche e azioni pubbliche e del privato sociale e assolvere in tal senso ai compiti di coprogettazione generale.

Al processo di costruzione partecipativa sperimentata a Brescia viene associato stabilmente il Comune di Collebeato (che negli anni ha già lavorato in forte integrazione con le associazioni ed il Terzo settore presente) sul suo territorio, al fine di studiare possibili forme per giungere ad una struttura di indirizzo dell'Ambito. La costruzione collettiva del welfare dell'Ambito ha portato alla messa a punto di uno strumento di condivisione delle informazioni e di analisi e valutazione delle attività svolte e dei risultati conseguiti nell'ottica di tendere ad un “Bilancio sociale partecipativo” come modalità più evoluta e consolidata per realizzare questi obiettivi.

Nell'arco dell'orizzonte temporale del PDZ, e con riguardo alla Governance del Piano di Zona, è stato descritto il processo di lavoro del coordinamento degli Uffici di Piano nella Cabina di Regia, che hanno realizzato le linee Sovradistrettuali che impegnano tutti gli Ambiti Territoriali in modo omogeneo.

L'introduzione della coprogettazione come modalità ordinaria per costruire, tra pubblica amministrazione e terzo settore, le modalità concrete di organizzazione della produzione dei servizi viene rappresentata tra gli obiettivi della programmazione sociale di zona - e le relative linee d'azione attraverso i quali concretizzare visione e strategia – per il triennio 2015/2017<sup>18</sup>.

Tale obiettivo parte dalla considerazione che le modalità di affidamento dei servizi sino ad oggi utilizzate, siano esse gare che licitazioni private con offerta su progetto e budget economico, sviluppino forme di competizione tra i soggetti del terzo settore poco funzionali a raggiungere l'obiettivo della sussidiarietà e della cooperazione nell'interesse pubblico. Per questo tutta l'Area dei Servizi alla Persona ha approfondito la normativa riferita alla Coprogettazione, studiando le precedenti esperienze lombarde e nazionali. Ha poi condiviso con il Settore Provveditorato e con la Segreteria Generale la metodologia per giungere all'Affidamento del Servizio.

I vantaggi possono così essere riassunti:

---

<sup>18</sup> BRESCIA, DECRETO n. 246 del 30/04/2015, OGGETTO: Piani di Zona triennio 2015 – 2017: sottoscrizione degli Accordi di Programma. D E C R E T A a) di recepire i Piani di Zona approvati dai n. 12 Ambiti Territoriali per il triennio 2015–2017, verificata la coerenza con gli indirizzi regionali definiti con la D.G.R. n. X/2941 del 19.12.2014; VISTA la DGR n. 2941 del 19/12/2014: “UN WELFARE CHE CREA VALORE PER LE PERSONE, LE FAMIGLIE E LA COMUNITÀ - LINEE DI INDIRIZZO PER LA PROGRAMMAZIONE SOCIALE A LIVELLO LOCALE 2015-2017”.

- viene ampliata la capacità progettuale da parte del terzo settore: il servizio Pubblico passa dalla richiesta di prestazioni a quella di idee progettuali realmente innovative che sappiano porsi in termini di complementarità e sviluppo di risorse della comunità;
- viene richiesto al terzo settore la corresponsabilità e la compartecipazione al risultato in termini di risorse umane, di volontariato, di strutture e progetti ma soprattutto di obiettivi da raggiungere, consentendo di arricchire l'offerta con nuove opportunità per i destinatari degli interventi.
- la convenzione che regola l'intesa tra le parti e co-costruita.

Le valutazioni complessive non possono non focalizzare una riflessione sul nuovo modello di relazione pubblico-privato che lo strumento della coprogettazione porta con sé.

Rimangono ancora questioni aperte su aspetti che riguardano, in particolare dal punto di vista amministrativo, la scelta della P.A. di negoziare con i soggetti non profit e le forme e modalità della loro inclusione nella rete integrata dei servizi sociali così come nella condivisione della titolarità della funzione pubblica sociale. Uno specifico rimando è alla necessità di instaurare e disciplinare i rapporti di collaborazione fra P.A. e soggetti del Terzo Settore che intendono condividere le responsabilità della funzione sociale realizzando anche forme di collaborazione mediante messa in comune di risorse, non solo economiche, tra P.A. e Terzo Settore per l'attuazione di progetti e obiettivi condivisi.

Alcune attenzioni opportune (anche richiamando il collegamento con la lettera "o" dell'art. 4 della riforma del Terzo settore) in questa prospettiva importante, è che le disposizioni normative e di regolazione in materia della relazione fra pubblico e terzo settore siano chiare e non prestino il fianco ad ambiguità. Lo strumento della coprogettazione ha la funzione di allargare la governance delle politiche sociali locali per corresponsabilizzare maggiormente i soggetti in campo e per rafforzare il senso di appartenenza verso i progetti e i programmi di politica pubblica promossi. Attraverso tale modalità si potrà migliorare l'efficienza e l'efficacia delle azioni in campo nel welfare comunitario. Sia gli enti locali sia i soggetti del privato sociale si trovano ad agire in una cornice che supera il tradizionale rapporto committente fornitore e che li interroga e li pone davanti a questioni sia relative al significato della co-progettazione, sia connesse alle modalità operative e interorganizzative e alle strategie relazionali da mettere in campo.

Valorizzare il principio di sussidiarietà nell'ambito del caso complessivamente descritto, pensare ad una rigenerazione delle politiche sociali attraverso il partenariato pubblico-privato sociale, e comporta approfondire aspetti tecnico-giuridici e culturali relativi ai sistemi di regolazione degli affidamenti dei servizi in ambito sociale in una logica di innovazione e di gestione di "beni comuni" attraverso forme di affidamento appropriate. Un punto di partenza della riflessione sono le scelte

normative presenti nelle recenti direttive europee, volte a dare rilievo alle esigenze sociali, ambientali e di tutela del lavoro negli appalti pubblici. Oltre agli strumenti giuridico-amministrativi che consentono il raggiungimento degli obiettivi sociali negli appalti pubblici, in connessione ai sistemi di accreditamento e le esperienze di coprogettazione adottati in ambito sociale dalla pubblica amministrazione.