

Le agende collaborative e il nuovo welfare: tra sussidiarietà e dipendenza dal percorso

Bologna 20 ottobre 2022

Cosa sono le agende collaborative?

Le agende collaborative sono costituite da strumenti e processi di governo del welfare che incentivano le reti, le interazioni orizzontali e la costruzione di progetti comuni che coinvolgono più attori anche appartenenti a settori diversi di intervento.

L'obiettivo delle agende collaborative è di costruire e delle architetture di intervento capaci di fornire risposte non frammentate e settoriali e di recuperare il focus sulla complessità dei problemi e dei bisogni delle persone. L'idea base delle agende collaborative è che quello che i singoli servizi da soli non possono fare né spesso immaginare, può essere raggiunto attraverso uno scambio di punti di vista e una condivisione di risorse che rendono gli interventi più organici e flessibili.

Cosa è la sussidiarietà?

La sussidiarietà è il principio secondo il quale, se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l'ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l'azione

Cosa è la dipendenza dal percorso?

Concezione secondo la quale gli eventi passati, anche se non più rilevanti, possono avere conseguenze significative sulle istituzioni in tempi successivi, che l'azione può modificare in maniera limitata.

L'art. 55 del codice del terzo settore

L'art. 55 specifica in particolare al comma 1 che "...nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi sociali, le amministrazioni pubbliche assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento, poste in essere nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona." Nel comma 2, la coprogettazione è descritta come procedura "finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili", mentre il comma 3 definisce la coprogettazione come la procedura "finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti, alla luce degli strumenti di programmazione di cui comma 2.

Le novità rispetto alla vecchia normativa sulla collaborazione (328/00)

1. L'art. 55 amplia gli interlocutori del terzo settore a tutte le amministrazioni pubbliche e non solo ai comuni. Gli enti del terzo settore a cui fa riferimento la nuova normativa sono quelli definiti dall'art 5 del codice del terzo settore. Gli ambiti di interesse in cui operano i soggetti coinvolti sono pertanto molto più ampi del welfare sociale e coinvolgono la sanità, l'educazione, la formazione professionale, la cultura, l'ambiente, l'urbanistica..
2. L'art. 55 parla inoltre di 'assicurare' la partecipazione del terzo settore che rimanda a un'idea di normalizzazione dell'approccio che presuppone il perseguimento dell'interesse generale attraverso un confronto tra enti pubblici e terzo settore.
3. Infine l'art 55 stabilisce la natura originale dei nuovi strumenti di collaborazione, escludendoli dalla legislazione sugli affidamenti e configurandoli come accordi che possono essere esclusi dalla norma sugli appalti. Non è più dunque come nel caso della legge 328/00 che l'ente pubblico può promuovere la partecipazione del terzo settore nella fase di programmazione per poi essere spinto a assoggettarsi alla normativa sugli appalti, e ciò fornisce agli amministratori e ai funzionari solide argomentazioni per giustificare la eventuale decisione di affidare un servizio in collaborazione con gli stessi partner chiamati alla sua progettazione.

Tradurre le riforme in pratica

Si parla di traduzione delle riforme in pratica invece che di applicazione perché il passaggio dal livello astratto giuridico a quello pratico si confronta con la dimensione dei contesti culturali, politici e sociali che filtrano e richiedono l'adattamento delle norme a livello operativo

Si può tradurre senza tradire?

Un puzzle da costruire



Gli interrogativi

- i) le pubbliche amministrazioni favoriscono (e sono in grado di favorire) la piena partecipazione del terzo settore?
- ii) le procedure di coprogettazione consentono l'espressione della autonoma progettualità del terzo settore nell'ambito di una interazione virtuosa con gli obiettivi delle pubbliche amministrazioni?
- iii) il terzo settore è capace di valorizzare e sfruttare le nuove procedure per esprimere la sua natura di attore inserito nelle reti della solidarietà locale e espressione della sussidiarietà?

1.

Le pubbliche amministrazioni favoriscono la piena partecipazione del terzo settore alle procedure collaborative?

Dimensioni analizzate

- i) quali sono le strategie per attivare e mobilitare il terzo settore rispetto alla partecipazione agli avvisi di coprogettazione?
- ii) che tipo di contributo chiedono le pubbliche amministrazioni al terzo settore?
- iii) i rapporti con il terzo settore sono improntati a un riconoscimento di pari dignità?

i) Le strategie per attivare e mobilitare il terzo settore

«Da noi racconta un direttore di un grande consorzio di cooperative di una città del nord Italia gli avvisi finiscono sugli albi pretori dei comuni. Così li trovano le cooperative abituate a cercare bandi di gara, ma certo non le piccole associazioni del territorio.»

Solo in due casi gli avvisi prevedevano come condizione per la partecipazione la presenza di una rete allargata di enti salvo poi finire nel primo in una sorta di competizione tra tre diverse cordate di grandi organizzazioni che avevano chiesto l'adesione formale a piccoli enti in cambio di partecipazioni marginali alla eventuale distribuzione di valore economico.

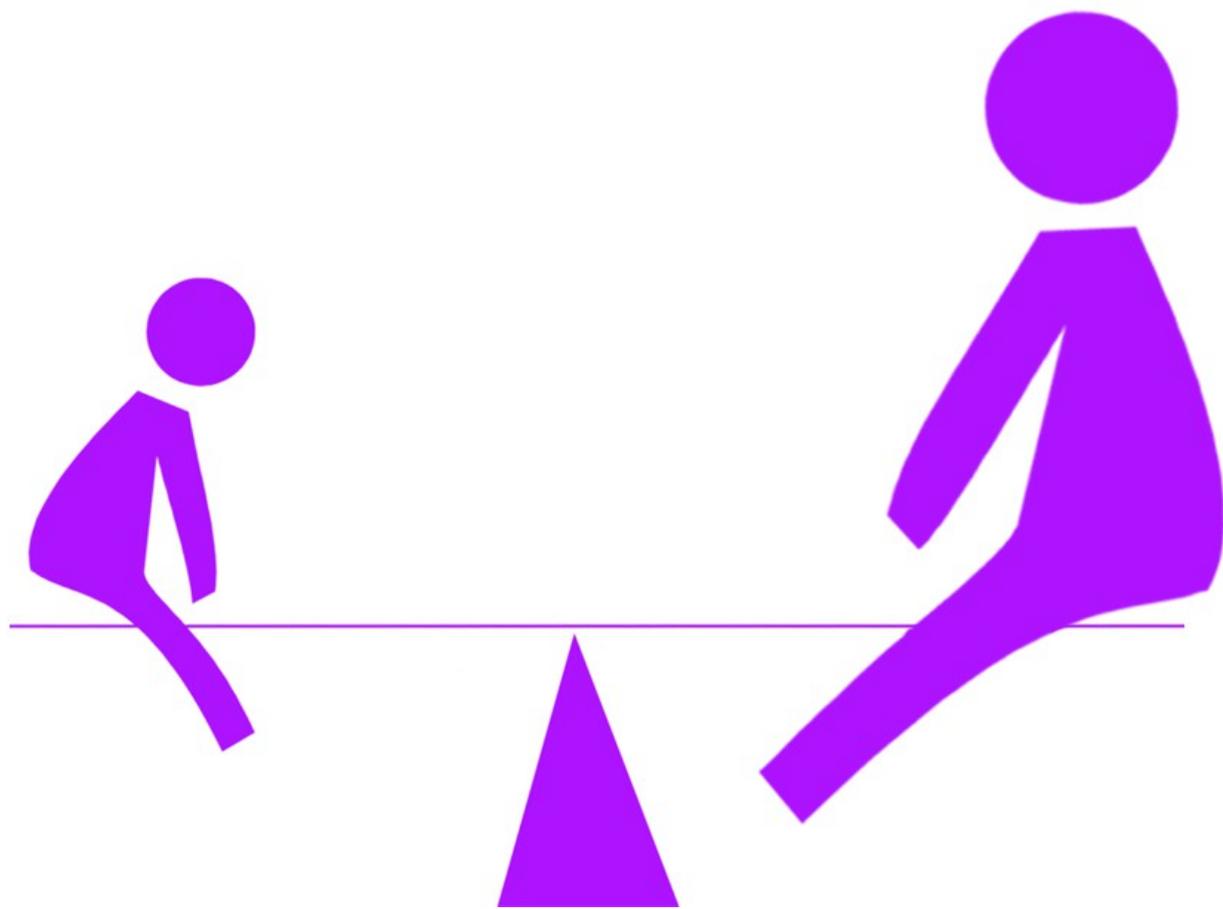
“Il ruolo dei dirigenti e dei funzionari pubblici si profila centrale nelle decisioni finalizzate a promuovere la partecipazione quasi più che non quello del terzo settore che si auto-organizza dal basso. In uno delle poche coprogettazioni con una rete allargata di enti di terzo settore il dirigente del comune ha deciso per esempio di fare dialogare insieme le due cordate che avevano presentato una proposta per la progettazione degli interventi istituendo un tavolo congiunto che ha permesso di arrivare a un unico progetto. In diversi altri casi, invece di fronte a due o più proposte i dirigenti hanno scelto di selezionarne una soltanto, trasformando la coprogettazione in qualcosa di molto simile a una procedura competitiva.

ii) Che contributo chiedono le Pa al terzo settore?

Idee	30
Informazioni	35
Risorse economiche dirette	35
Risorse economiche indirette	70
Competenze	55
Relazioni di capitale sociale	15

”Rischiamo di essere usati come quelli che portano le risorse del volontariato e del cinque per mille con un comune che non ha delineato dove vuole andare e che vuole fare le nozze con i fichi secchi e con le grandi cooperative.”

iii) I rapporti con il terzo settore sono improntati a un riconoscimento di pari dignità?



“dipende molto dal dirigente o dall’assessore”

“Io ho fatto esperienze molto diverse - dice la presidente di un consorzio di cooperative sociali lombarde - dipende tutto dai funzionari. (...) Ci sono persone molto schematiche che vogliono che gli avvisi siano già blindati e non sono capaci di suscitare percorsi partecipativi, oppure ci sono quelli che hanno un'idea del terzo settore come fornitore di servizi e allora uno dice mi servono sei ore di un operatore e sei di un altro e la coprogettazione si chiude lì.”

“Il problema è molto sentito anche da molte cooperative sociali e associazioni che erano più che disponibili a attivarsi in una cornice di collaborazione con le istituzioni.” Il bando prevedeva un impegno di 750.000 euro per un biennio di cui 700.000 erano destinati direttamente ai migranti e 50.000 al terzo settore. “Cosa vuoi pretendere si faccia con queste cifre? Sembra si sia perso completamente il senso delle cose (...). Il bando ovviamente è andato deserto e l’assessora si è addirittura arrabbiata ma fa specie che il ragionamento sia che co-progettare voglia dire lavorare praticamente a gratis.”

2.

Le procedure

Le dimensioni analizzate

- i) quale livello di inclusività dei diversi soggetti del terzo settore permettono le procedure di applicazione della coprogettazione?
- ii) in che modo tali procedure sono applicate in modo da essere ancorate a attività di analisi dei bisogni di tipo partecipativo?
- iii) in che modo i processi di coprogettazione sono supportati e accompagnati?

i)

**Quale livello di inclusività permesso dalle
procedure della coprogettazione?**

Il caso Ex Fadda (Puglia)

Da impresa sociale ibrida a ATS di ETS

Le brigate dei volontari di Milano

Le cosiddette ‘brigate’ di volontari molto giovani che in una grande città del nord hanno operato per assistere anziani e persone in difficoltà segregate in casa. Finita la pandemia molti di questi volontari si sono resi disponibili non solo per l’assistenza pasti o forme di aiuto più materiale ma anche per scrivere i curriculum a persone che avevano perso l’occupazione che si trovano in difficoltà a rientrare nel mondo del lavoro. “Quando sono partite le ultime coprogettazioni erano però ancora un gruppo informale e così non si è riusciti a integrarli nel sistema.”

ii) Inclusione e analisi dei bisogni

Tipo analisi bisogni antecedente a coprogettazione	
Coprogrammazione art 55	3
Piani di zona aggiornati	5
Piani di zona non aggiornati	6
Altra documentazione aggiornata	4
Altra documentazione non aggiornata	5
Storico	7

L'inclusività degli attori informali potrebbe essere naturalmente assicurata nelle fasi di co-programmazione che l'art 55 stabilisce essere propedeutiche a quelle di coprogettazione dei servizi e degli interventi.

Le esperienze reputate maggiormente gratificanti di coprogettazione sono tutte precedute da processi di coprogettazione. Il vincolo al legare la coprogettazione alla co-programmazione è però in generale vago e in molti casi i processi di co-programmazione a cui gli intervistati fanno riferimento sono in più casi strumenti obsoleti e non aggiornati

«Dipende se i piani di zona sono stati aggiornati o sono stati organizzati tavoli tematici sugli argomenti, alle volte accade, altre no.»

«Ultimamente c'è più fatica a investire sui piani di zona, ci sono meno risorse o comunque sono molto vincolate e un po' si procede per schematismi devo dire»

iii) Il supporto e l'accompagnamento

Principali problemi dell'interazione	Livello di diffusione
'parlano i soliti noti'	Medio alto
Le sessioni sono troppo impegnative	Alto per le piccole organizzazioni
La scarsa fiducia reciproca scoraggia la collaborazione	Alto
Ci sono incomprensioni e conflitti	Medio basso
Ci sono asimmetrie troppo grandi di conoscenze	Medio alto
I tempi sono insufficienti a affrontare i problemi	Medio

«bisognerebbe chiamare qualcuno di esterno per supportare il
processo»

“I consulenti che arrivano da fuori racconta un'altra cooperatrice non ti conoscono. Arrivano e per 45 minuti chiedono ai partecipanti al tavolo di presentarsi. Noi ci metteremo cinque minuti. Ci conosciamo tutti e se c'è qualcuno di nuovo si fa presto a presentarsi. A questo punto il primo incontro del tavolo di lavoro è andato e la metà dei partecipanti si chiede giustamente se ha senso continuare. Resistono i più grossi e chi ha maggiore interesse a restare al tavolo perché sa che può gestire servizi che sono importanti per le organizzazioni.”

«...oppure avere tempo e competenze interne»

3.

Il terzo settore è capace di valorizzare e esprimere la sua natura di attore inserito nelle reti della solidarietà locale e espressione della sussidiarietà?

Le dimensioni analizzate

- i) i processi di costruzione delle proposte da presentare agli avvisi
- ii) la tipologia degli enti che prendono parte alle coprogettazioni
- ii) la partecipazione consultazione di cittadini e utenti prima e durante le procedure

i)

I processi di costruzione delle proposte da
presentare agli avvisi

L'altra faccia della luna

Il problema delle cordate

«Ci siamo confrontati con un'altra cooperativa con cui ci sono rapporti di collaborazione storici va così non è che coinvolgi tutti sarebbe un lavoro infinito, poi ci sono relazioni e relazioni, non tutte sono buone non è che ti metti a coprogettare con quelli che il mese prima han cercato di toglierti un servizio ne?»»

L'effetto «lestrigoni»

«vale lo stesso discorso di sempre i grandi si mangiano i piccoli, fin che sono progetti con poco valore economico c'è spazio per gli altri zero a meno che non sia il pubblico a spingere.»

ii) La tipologia degli enti che han preso parte
alle coprogettazioni

Tipologia ETS	Bandi economicamente rilevanti	Bandi economicamente poco rilevanti
ETS professionali e strutturati	Molto presenti	Poco presenti/rappresentanza formale
ETS di volontariato	Poco presenti	Molto presenti
Altri ETS poco strutturati	Poco presenti	Poco presenti

Perché rischia di accadere?

- ‘alcune decisioni particolari hanno conseguenze più importanti per certi individui che non per altri’ e questo spiega la volontà di maggiore coinvolgimento di alcuni rispetto agli altri. Per le organizzazioni di maggiori dimensioni in genere la posta in gioco è più alta che non per le piccole dimensioni almeno dal punto di vista materiale. Ne consegue che la tentazione sarà sempre quella di essere presenti per influenzare massicciamente i processi decisionali a proprio favore.
- La dominanza di soggetti forti rischia di trasformare così una relazione sui contenuti in mediazione politica. I tavoli che si piegano a questa logica inevitabilmente mettono in ombra la dimensione progettuale per imporre meccanismi finalizzati a una ripartizione delle risorse che privilegia i poteri forti e mette all’angolo il ruolo e il possibile contributo di nuovi attori, che potrebbero migliorare e innovare gli interventi. Nelle pratiche collaborative si possono distinguere così due tipologie di attori: i senior e gli junior members

iii)

La partecipazione/consultazione di
cittadini/utenti

Durante le coprogettazioni la tempistica per coinvolgere i cittadini e gli utenti può essere naturalmente contingentata. Se per esempio una coprogettazione si esaurisce in due o tre sessioni di lavoro, diventa estremamente difficile pensare di riservare uno spazio per chi in prima persona può parlare dei bisogni e dei problemi sociali. Più logico sarebbe attendersi che gli enti che partecipano ai tavoli di lavoro abbiano raccolto prima delle sedute di coprogettazione voci, diari, e opinioni degli utenti e delle persone che vivono una determinata condizione sociale rispetto alla quale si intende definire e realizzare specifiche risposte. Anche in riferimento alla fase antecedente alle coprogettazioni il ruolo attivo dei cittadini e degli utenti risulta tuttavia molto limitato.

Gli enti che hanno svolto consultazioni o hanno promosso gruppi di lavoro o una qualche forma di partecipazione attiva per ragionare sui bisogni emergenti delle risposte sono pochissimi. Le uniche eccezioni tra gli enti più strutturati e professionali sono costituite da organizzazioni emanazioni di associazioni di famigliari che mantengono canali di comunicazione costantemente aperti con i loro associati o da cooperative sociali che hanno nelle basi sociali soci fruitori attivi.

L'analisi dei bisogni tende a passare dunque principalmente attraverso il filtro delle strutture professionali e organizzative degli enti che producono i servizi. Questo fa sì che la valutazione dei problemi e dell'efficacia delle risposte sia fortemente condizionata da routine, credenze, e valori che rischiano di diventare nel tempo autoreferenziali senza che di ciò ci sia piena consapevolezza.+

“(molti enti di terzo settore) penso tendono a ragionare su quello che fanno (...), prima che chiedersi se è questo quello che serve (ai cittadini e agli utenti).”

Conclusioni

...