ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE

AREA POLITICHE E SERVIZI SOCIALI E SANITARI

Processi partecipativi, coprogrammazione e coprogettazione

12 dicembre 2023

Ugo De Ambrogio (udeambrogio@irsonline.it)

Scuola IRS per il Sociale

AGGIORNAMENTO - FORMAZIONE

Scaletta dell'intervento:

1. Il piano di zona: come nasce e come si sviluppa?
2. I rapporti collaborativi e l'avvio delle esperienze di amministrazione condivisa
3. Coprogrammazione e coprogettazione : dai riferimenti normativi alla loro applicazione
4. Rischi, sfide e auspici

1. Il piano di zona:
come nasce e come si sviluppa?

Le 4 "rivoluzioni" del Piano di zona

(dal Nuovo dizionario di servizio sociale)

1. Si sintetizzano gli interventi e le politiche dello stesso settore.

2. Si passa da una pianificazione nella prospettiva di government ad una prospettiva di governance coinvolgendo altri soggetti istituzionali e il terzo settore;

3. Si pianifica ad un nuovo livello: l'ambito territoriale, superando l'impasse storica del frazionamento comunale

4. Si pianifica in modo congiunto anche con l'Asl, non nella logica della delega ma in quella dell'integrazione operativa a livello territoriale

GLI ATTORI COINVOLTI

ATTORI

Il Pdz, secondo il legislatore (L.328 2000), è proposto a soggetti che manifestino la volontà e il diritto \ dovere di partecipare all'organizzazione e alla gestione del sistema integrato dei servizi territoriali,

Senso della partecipazione nella pianificazione sociale

"..la partecipazione è stata assunta a significare un tipo di coinvolgimento della gente che in precedenza era stata considerata passiva, nella definizione e nella soluzione dei problemi relativi alla pianificazione, .. (una prospettiva) che mostra ciò che a prima vista appare un brusco arresto del managerialismo e del burocratismo consolidati nella storia della pianificazione."

Bailey, 1979, *Pianificazione e teoria sociologica*, Liguori, Napoli

Senso della partecipazione nella pianificazione sociale

"La partecipazione …. è una condizione fondamentale per assicurare una presenza della problematica sociale nelle azioni di governo e nelle politiche di sviluppo, perché essa è premessa irrinunciabile di democrazia e quindi antidoto rispetto ad eventuali fenomeni di concentrazione di potere, dai quali prendono facilmente origine privilegi e diseguaglianze"

Scortegagna 2002, *La dimensione organizzativa del Piano di zona*, rivista del servizio sociale n. 4

L’attuale contesto (post Covid) di rapidi cambiamenti sociali

- solo alcuni esempi in ordine casuale -

I poveri sono sempre più poveri e nuovi poveri allargheranno la platea

Problemi abitativi sempre più frequenti e drammatici

E’ crescente il n. di bambini in condizioni di povertà educativa – fragilità famigliare

Aumenta il disagio adolescenziale che si manifesta con isolamento e nuove forme di dipendenza

Disabili e anziani non autosufficienti o parzialmente autosufficienti sono spesso poco sostenuti da un sistema di offerta sanitaria e sociosanitaria che appare lacunoso

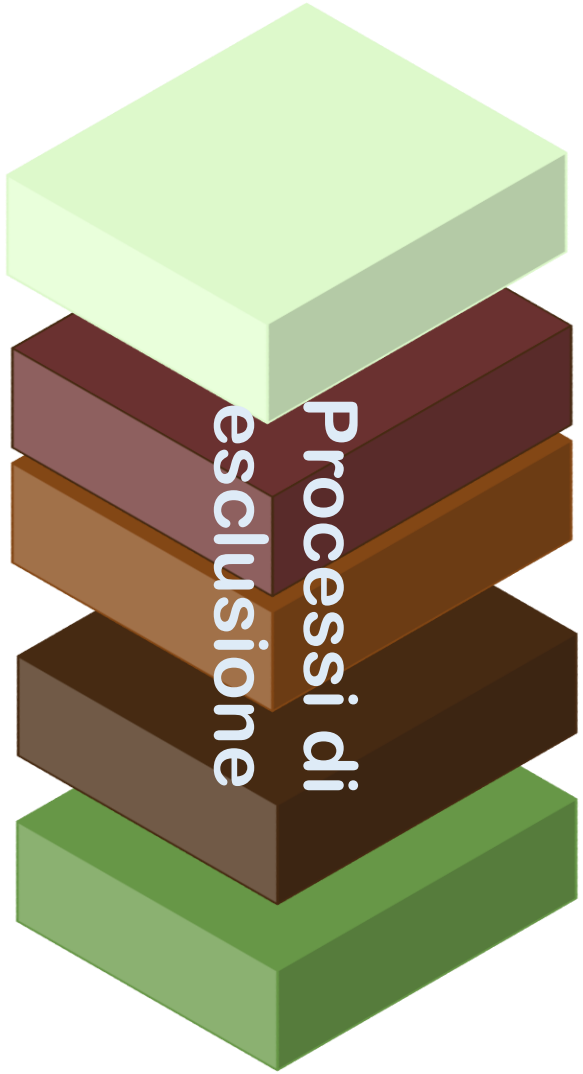
Popolazione migrante molto spesso fragile sul fronte sanitario e sociale

Digitalizzazione come fattore di sviluppo ma anche marginalizzante ecc. ecc.

RISCHI DELLE RISPOSTE NON PROGRAMMATE (da uno spunto di A. De Conno):

I servizi a fette

- Fornitura alimenti
- Interventi scolastici
- Interventi di housing
- Patto per il lavoro
- Presa in carico Sociale e Sanitaria



I bisogni a fette

- Povertà alimentare
- Povertà educativa
- Povertà abitativa
- Povertà lavorativa
- Povertà informativa

Rischi delle risposte mal programmate

(da uno spunto di R. Siza) :

1. Welfare caratterizzato da condizionalità
2. Welfare chauvinism
3. Welfare basato su politiche dei *Bonus*
4. Welfare basato su automatismi digitali e algoritmi
5. Welfare sviluppato solo dentro il sistema lavorativo

Programmare oggi lo sviluppo di welfare community (da uno spunto di A. De Conno):

2. I rapporti collaborativi e l'avvio delle esperienze di amministrazione condivisa

Evoluzione «storica» dei rapporti collaborativi

	ESTERNALIZZAZIONE	PROGETTAZIONE PARTECIPATA	COPROGETTAZIONE **(PRIME ESPERIENZE)**	COPROGRAMMAZIONE
Periodo in cui nasce e si sviluppa	Anni '80 del secolo scorso	Dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso con le leggi di settore e, con rinnovato impulso, dal 2000 con i piani di zona (l. 328)	Intorno al 2010 come risposta alla crisi	In EPOCA Covid (2020 fino ad oggi)
Funzione e compiti del pubblico	Il pubblico è Committente, con funzioni di regolazione dei rapporti amministrativi, controllo della qualità dei servizi , programmazione	Il pubblico è il "policy maker" con funzione di definizione delle politiche e conduzione di percorsi di consultazione progettuale	Il pubblico è partner della coprogettazione mantenendo la titolarità delle politiche pubbliche del proprio territorio	Il pubblico viene affiancato dal Terzo settore nella formulazione di piani e proposte di politica sociale
Funzioni e compiti del terzo settore	Il Terzo settore è Fornitore con funzioni di gestione dei servizi coerente con gli impegni contrattuali assunti	Il terzo settore è "consulente", e partecipa come "testimone privilegiato" alla formulazione di proposte di progettazione sociale	Il terzo settore è partner della coprogettazione, ha potere decisionale sulle scelte progettuali e si assume un rischio di impresa	Il terzo settore è coinvolto nella programmazione al pari del pubblico, come partner che ha potere decisionale in ordine alle proposte
Strumenti di parteci-pazione e regolazione	Appalti, Contratti di servizio	Tavoli tematici dei piani zona,	Patti di coprogettazione, tavoli progettuali	**Tavoli di coprogram-mazione e documenti sottoscritti da entrambi**

La collaborazione pubblico terzo settore e volontariato nel welfare sociale in Italia

- **ANNI 1980- 90: l'esternalizzazione**
- **ANNI 2000 (328) : la progettazione partecipata nei piani di zona**
- **ANNI 2010 (crisi economica e tagli):**

  La coprogettazione
- **ANNI 2020 (post Covid) ??? Prevarrà un nuovo paradigma collaborativo (la stagione del «CO»)?**

I DIVERSI TIPI DI COINVOLGIMENTO E PARTECIPAZIONE DEGLI ATTORI DELLA PROGETTAZIONE SOCIALE

PARTECIPAZIONE

Definizione collettiva di finalità, obiettivi e metodi della programmazione e progettazione ed elaborazione di decisioni condivise

Attori: esprimono interesse e competenza rispetto al problema e sono disponibili
Ad assumersi responsabilità e rischio di impresa

CONSULTAZIONE

Ricerca di opinioni finalizzate a raccogliere informazioni per la progettazione

Attori: possiedono competenze ritenute di interesse rispetto alla progettazione in corso

RELAZIONI PUBBLICHE

Restituzione in modo esplicito dei risultati delle progettazioni

Attori: formali e opinione pubblica

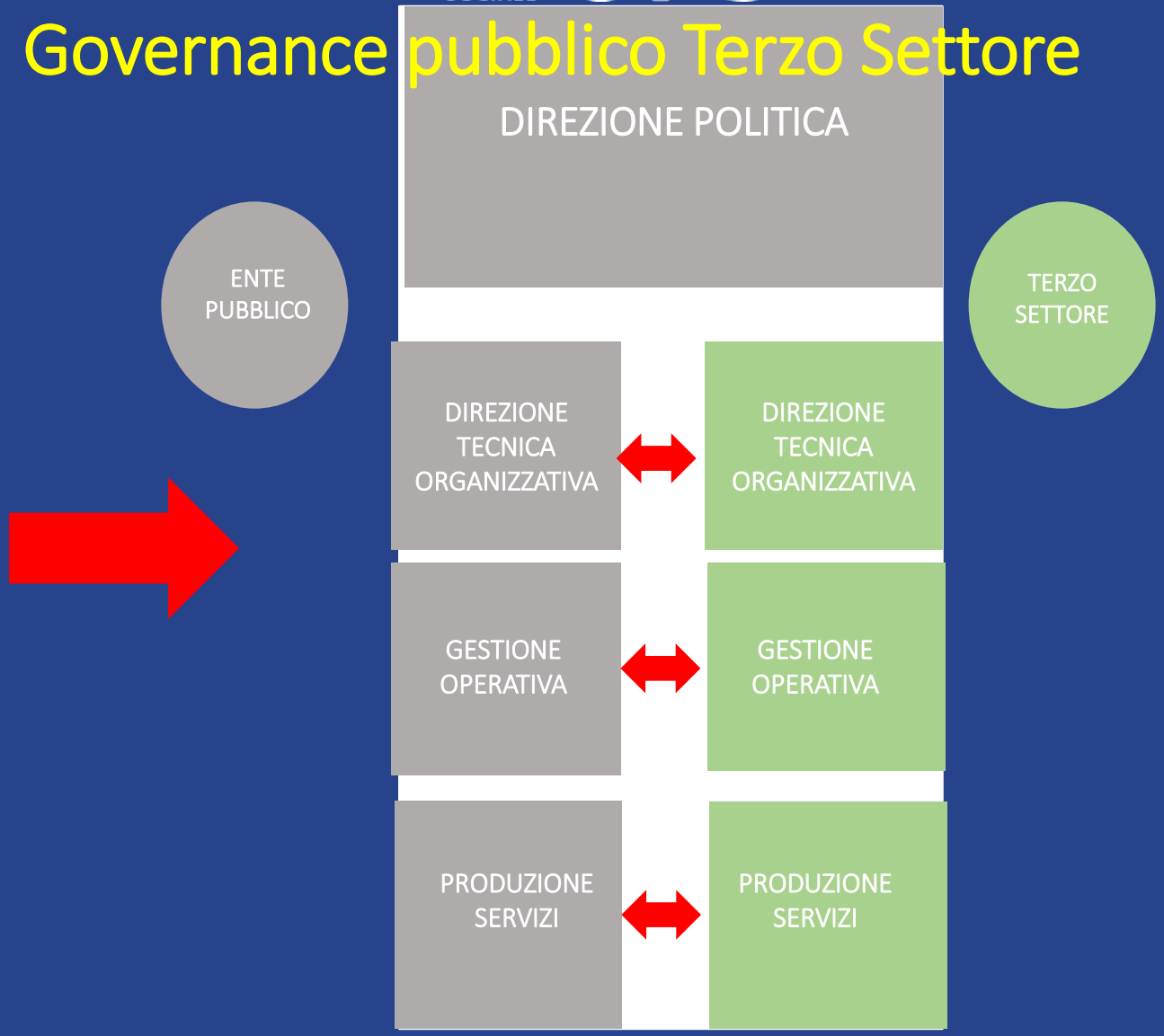
Modelli di governo collegiali

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs AREA POLITICHE E SERVIZI SOCIALI E SANITARI

Scuola IRS per il Sociale AGGIORNAMENTO - FORMAZIONE

Government pubblico

Governance pubblico Terzo Settore



I rapporti tra la Pubblica Amministrazione e gli Enti del Terzo Settore

(tratto da Stanghellini 2021)

PARADIGMA COMPETITIVO (regola le esternalizzazioni)

- Procedure di tipo **competitivo** previste e disciplinate dal **Codice dei contratti pubblici**
- Gli ETS (fornitori) **concorrono tra loro** per l'aggiudicazione del servizio
- La PA (committente) **esternalizza** la realizzazione del servizio

Le relazioni tra P.A. ETS sono riconducibili a due paradigmi

PARADIGMA COLLABORATIVO (regola La coprogrammazione e la coprogettazione)

- Procedure di tipo **consensuale** e non competitivo previste **dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore** (secondo principi della L. 241/1990)
- Gli ETS sviluppano, nei rapporti tra loro e con la PA, relazioni improntate alla **cooperazione e alla condivisione** (sussidiarietà)

Tipi di partecipazione nella programmazione del welfare sociale

PROGRAMMAZIONE VERTICISTICA (Monarchia)	PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA (Monarchia Illuminata)	COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE (Democrazia?)
Programmazione in logica di government, il pubblico titolare della costruzione delle politiche **decide** quali politiche sociali promuovere e lo fa attraverso strumenti prescrittivi (leggi, piani, direttive etc.) (Es: L. 285 del 1997 – diritti ed opportunità per infanzia ed adolescenza)	Chi deve decidere (livello politico) **consulta** soggetti del terzo settore o altri della sociatà civile (testimoni privilegiati) per raccogliere suggerimenti in ordine alle decisioni che lui deve prendere per lo sviluppo delle politiche sociali . (Es: tavoli tematici dei piani i zona ex l. 328 - 2000	Programmazione in logica di governance, il pubblico titolare della costruzione delle politiche lo fa **insieme** al terzo settore Anch'esso titolato a identificare i bisogni di un territorio e le strategie per fronteggiarli (Es: art.55 dgls 117 2017 Codice Terzo settore

Metafore della partecipazione nella programmazione del welfare sociale

PROGRAMMAZIONE VERTICISTICA	PROGRAMMAZIONE PARTECIPATA	CO-PROGRAMMAZIONE
MONARCHIA ?	MONARCHIA ILLUMINATA ?	DEMOCRAZIA?

3. Coprogrammazione e coprogettazione: dai riferimenti normativi alla loro applicazione

Amministrazione condivisa

Corriere della sera 12 7 2023

Il lungo giro di boa normativo avviatosi vent'anni fa ….

- **Principio di Sussidiarietà** - art 118 della Carta costituzionale (riforma titolo V 2000),
- **Coprogettazione e Coprogrammazione** - art. 55 del Codice del terzo settore (ddl 117 - 2017)
- **Coprogettazione autonoma rispetto al codice degli appalti** - sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale
- **Linee guida per coprogettare e coprogrammare** - Decreto n. 72/2021 del Ministro del lavoro.

L’art. 55

L’art. 55 del Codice del Terzo settore attua il principio costituzionale di sussidiarietà e costituisce uno strumento duttile versatile per collaborare

L'art. 55 del Codice del Terzo settore

… le **amministrazioni pubbliche**, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei **settori di attività di cui all'articolo 5**, **assicurano** il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento poste in essere **nel rispetto dei principi della legge 241/1990**

Le amministrazioni pubbliche: non solo alcune di esse, es. i comuni, ma tutte: le ASL, gli istituti scolastici, ecc.

I settori di attività: non solo welfare, ma tutti i settori di interesse generale

Assicurano: indicativo presente. Gli strumenti collaborativi sono per un EP il modo «normale» di rapportarsi con il TS

La legge 241/1990: i procedimenti amministrativi delle forme collaborative hanno un proprio riferimento diverso dal codice degli appalti, anche se altrettanto trasparente e aperto

I settori di interesse generale

a. servizi sociali; b. interventi e prestazioni sanitarie; c. prestazioni socio-sanitarie; d. educazione, istruzione e formazione professionale; e. salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali; f. valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; g. formazione universitaria e post-universitaria; h. ricerca scientifica di particolare interesse sociale; i. attività culturali e ricreative di interesse sociale; j. radiodiffusione sonora a carattere comunitario; k. organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale e religioso; l. formazione extra-scolastica; m. servizi strumentali agli enti di terzo settore; n. cooperazione allo sviluppo; o. commercio equo e solidale;	p. servizi finalizzati all'inserimento lavorativo; q. alloggio sociale; r. accoglienza umanitaria e integrazione sociale dei migranti; r1. microcredito; s. agricoltura sociale; t. attività sportive dilettantistiche; u. beneficienza, sostegno a distanza, distribuzione derrate alimentari v. Promozione della cultura della pace, della nonviolenza e della legalità w. Promozione e tutela dei diritti umani, civili sociali e politici x. Adozioni internazionali y. Protezione civile v. riqualificazione beni pubblici inutilizzati e beni confiscati

In aggiunta di a questi settori, è di interesse generale qualsiasi attività in cui siano inseriti almeno il 30% di lavoratori svantaggiati e lavoratori disabili.

Co-programmazione e co-progettazione nell'art.55

La co-programmazione è 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

La co-progettazione è finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti

La Sentenza 131 della Corte costituzionale

"Il modello configurato dall'art. 55 CTS non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi, … ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale…"

"… agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale…"

"Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato…"

"È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria…"

Una maggiore responsabilità

Oggi vi è certezza sulla legittimità dell'art. 55

La scelta circa orientamenti basati sulla collaborazione o sulla competizione diventa squisitamente politica

Dopo avere lavorato in questi anni per diffondere la consapevolezza della praticabilità giuridica, ora bisogna lavorare sulla consapevolezza politica e le strategie e orientamenti conseguenti

Perché co-progettare? (LG Comune di Venezia)

- Per ampliare la platea dei destinatari di interventi e servizi, anche eventualmente per mezzo della sperimentazione di azioni innovative;
- Per massimizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche per il rafforzamento del tessuto sociale della comunità locale di riferimento;
- Per dare seguito al principio di sussidiarietà orizzontale
- Perché insieme... è meglio

La coprogrammazione e coprogettazione non sono solo uno strumento amministrativo o contrattuale. Richiedono una solida attenzione metodologica e relazionale, nella fase programmatoria, in quella progettuale e in quella di cogestione (o coproduzione):

Un nuovo paradigma?

La prospettiva da coltivare d'ora in poi sarà quella della collaborazione anzichè della concorrenza come criterio di riferimento per il sistema di relazioni tra i soggetti pubblici e del privato sociale che operano sui molteplici fronti delle attività di interesse generale.

Questo nuovo spirito riuscirà a prevalere?

(F. Scalvini, VITA, 6 4 21)

4. Rischi, sfide e auspici

Rischi:

1. Culture organizzative diverse possono indurre pregiudizi e svalutazioni reciproche

2. La partnership «asimmetrica» fra pubblico e terzo settore può produrre incomprensioni e risentimenti

3. L'aspetto metodologico della coprogettazione può essere sottovalutato producendo scarsa qualità progettuale e incomprensioni (non basta mettere le persone attorno a un tavolo)

Le sfide:

1. Incontro fra diversi: dai pregiudizi al riconoscimento dell'altro come risorsa

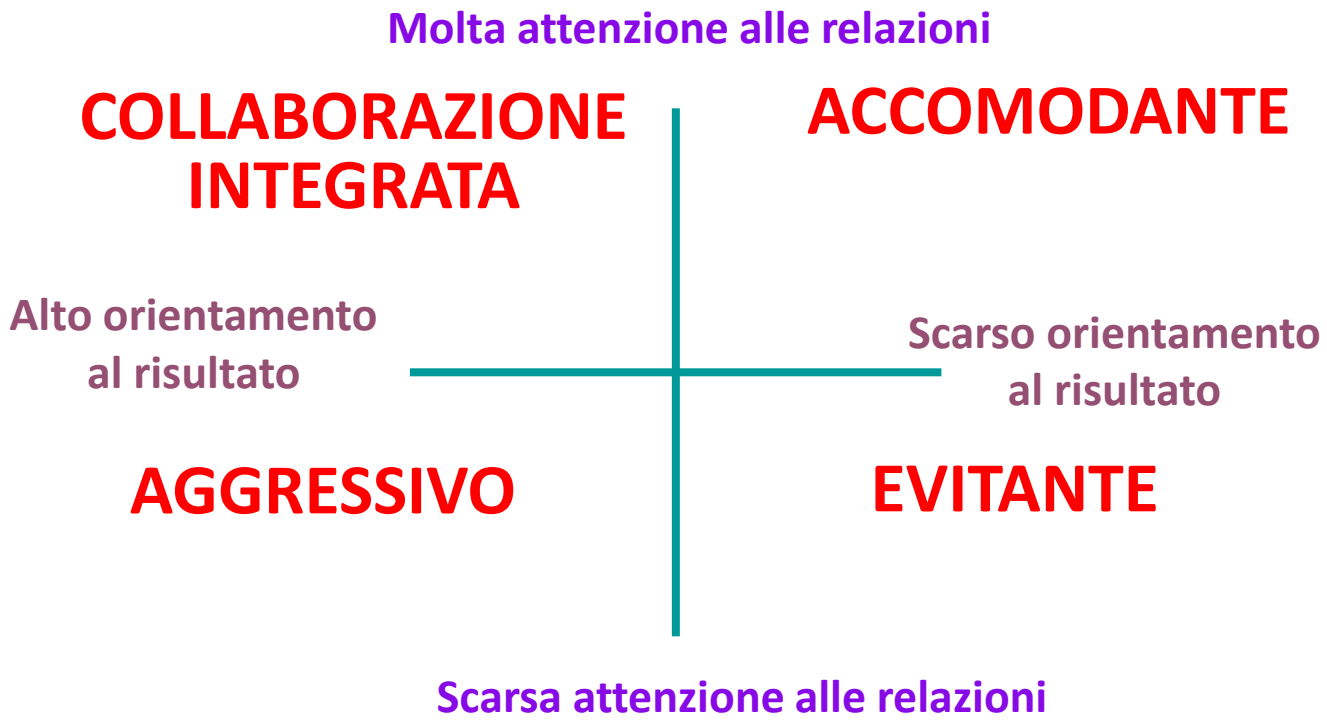
2. Incontro fra competenze diverse, integrando competenze amministrative e progettuali (metodologiche), gestionali, valutative

3. Riconoscimento del valore degli interventi programmati, progettati e realizzati in termini di innovazione di processo e di prodotto

Effetti virtuosi del partenariato (quando decolla in relazioni di fiducia):

- Integrazione e mobilitazione di competenze, di culture organizzative, di approcci professionali
- trasformazione dei matrimoni di interesse in convivenze basate sulla fiducia reciproca.
- realizzazione di interventi e politiche innovative, efficaci e flessibili
- promozione di una cultura della collaborazione e della fiducia, antidoto delle tendenze individualistiche.

STILE COLLABORATIVO: FRA RISULTATI E RELAZIONI



Quali miglioramenti culturali nel nuovo paradigma?

1. Meno individualismo e più collaborazione
2. Sviluppo di una cultura della fiducia e non del pregiudizio (dipendiamo gli uni dagli altri)
3. Capacità di proteggere e proteggerci e allo stesso tempo di osare per cambiare (lo abbiamo imparato?)

E’ una prospettiva coerente con la mission delle politiche pubbliche e dei servizi alla persona, che promuovono rispetto dei diritti, forme di collaborazione e solidarietà e non di competizione e fronteggiamento:

Chi «produce» solidarietà e collaborazione è opportuno e coerente che lo faccia attraverso forme di relazione fra i soggetti in campo di tipo collaborativo e non competitivo

Citazioni

Tutto ciò che c'è di buono nel mondo nasce dalla collaborazione

(Carlo Rovelli – Fisico)

Anche i più grandi uomini per radersi la testa hanno bisogno di qualcuno che li aiuti

(detto africano)

Auspicio conclusivo

Coprogettazione =

Viaggio che soggetti diversi fanno insieme per esplorare una nuova strada e arrivare ad una meta comune, ciascuno portando il proprio bagaglio (gruppo corso Irs 2016)

Indicazioni bibliografiche

Brunod M. et al., La coprogettazione Sociale, Erickson, 2016

S.M.R.Covey, la velocità della fiducia, Franco Angeli, Trend, 2008

U. De Ambrogio, G. Marocchi (2023), *Coprogrammare e Coprogettare, amministrazione condivisa e buone prassi*, Carocci Faber (di prossima uscita)

De Ambrogio U., Ghetti V., Dessi C. "Progettare e valutare nel sociale", CarocciFaber, 2014

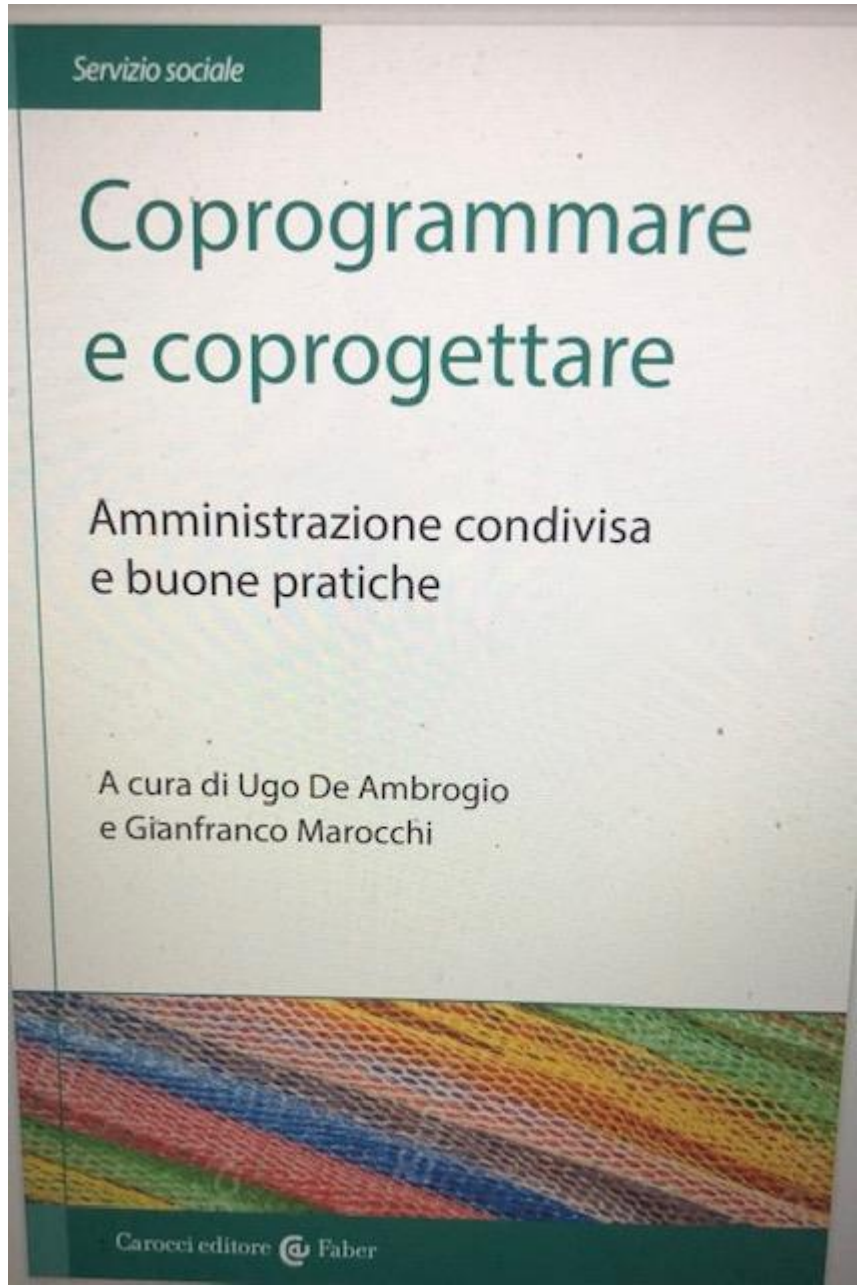
De Ambrogio U., Pasquinelli S., Progettare nella frammentazione, i Quid di Prospettive Sociali e Sanitarie, 2009.

De Ambrogio U., Guidetti C., "La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore", Carocci Faber, 2016.

Kohlrieser G. H., "La scienza della negoziazione", Sperling e Kupfer, 2009

M. Marzano, Avere Fiducia, Oscar Mondadori 2012

Marocchi G., "Enti pubblici e Terzo Settore: la Riforma rilancia il partenariato", welforum.it, 13 ottobre 2017


Servizio sociale
Coprogrammare e coprogettare
Amministrazione condivisa e buone pratiche
A cura di Ugo De Ambrogio e Gianfranco Marocchi
Carocci editore Faber

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs

AREA
POLITICHE E SERVIZI
SOCIALI E SANITARI

GRAZIE !

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs

df SCUOLA IRS di AGGIORNAMENTO e FORMAZIONE per il SOCIALE

welforum.it
Osservatorio nazionale sulle politiche sociali