

Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Obiettivo Specifico 2.Integrazione / Migrazione legale -
Obiettivo nazionale 2.Integrazione - piani di intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi

Piano Regionale prog-2463

LAB'IMPACT

i Laboratori Lab'Impact

3

LE RETI LOCALI E I CICLI DI COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE DEL WELFARE DI COMUNITÀ

a cura di Nicol Mondin, Massimo Simonetta

3

LE RETI LOCALI E I CICLI DI COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE DEL WELFARE DI COMUNITÀ

AnciLab Editore

Progetto editoriale
Lucio Franco
Massimo Simonetta
Onelia Rivolta

AnciLab Editore

Via Rovello, 2 Milano
www.ancilab.it

ISBN 978-88-945724-4-5



*Quest'opera è stata rilasciata con licenza Creative Commons
Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 3.0 Italia
(CC BY-NC-ND 3.0 IT)*

*Per leggere una copia della licenza visita il sito web
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/deed.it>*

Sommario

Prefazione	7
Introduzione	11
1. Temi e prospettive della coprogrammazione e coprogettazione	17
Amministrazioni pubbliche e Terzo settore di fronte alla sfida della coprogrammazione e coprogettazione	18
Strumenti metodologici e di governance per la gestione dei processi di coprogrammazione e coprogettazione.....	41
Coprogettazione e coprogrammazione come processi di pensiero collettivo	53
Coprogrammare e coprogettare per innovare le istituzioni.....	59
Le reti locali e i cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità	74
ReteComuni la Community dedicata all'Innovazione della pubblica Amministrazione Locale	76
2 Esperienze	81
Il SAI, Sistema di Accoglienza e Integrazione degli Enti locali e le pratiche di collaborazione delle comunità territoriali	83
La coprogettazione nell'ambito di Sondrio: apprendimenti preliminari e sistematizzazione di un modello di lavoro	103
Esperienze d'innovazione sociale nell'ambito del Suzzarese	109
Riconoscimento e protagonismo sociale nella Valle Camonica.....	119
Il Programma QuBì, la ricetta contro la povertà infantile	127

5 Approfondimenti	139
Bibliografia	141
Sitografia	144
Normativa di riferimento	145

Prefazione

Massimo Simonetta

Direttore di AnciLab

Coprogrammazione e coprogettazione sono temi in primo piano, ma di cui si afferrano, ancora, solo i contorni, in un paesaggio del welfare locale fatto di emergenze e quotidianità, sempre più, in questo momento, quasi sovrapponibili.

Il Laboratorio sul tema dei cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità, svolto nell'ambito del Piano Regionale FAMI Lab'Impact e di cui il presente volume è un resoconto, ha cercato di dispiegare ricerche, racconti e confronti di vissuti, assumendo l'inaspettato apparire di nuovi scenari e il consolidarsi di vecchie crisi quale riferimento per calibrare riflessioni che si sono fondate su un impegno allo scambio di esperienze e a una partecipata elaborazione collettiva.

Si è cercato di snidare questioni sostanziali, esperienze di successo e insuccesso, prospettive e sfondi sociali e politici, in sintesi, di focalizzare gli snodi problematici cruciali per lo sviluppo del welfare locale, evitando di sfiorare superficialmente criticità e opportunità emergenti e consolidate.

Il lavoro svolto si è opposto a un diffuso disagio presente fra gli operatori sociali e gli amministratori pubblici nel proiettarsi oltre le consuetudini strategiche e operative, nel tentativo di superare uno stato di stagnazione dei soggetti pubblici e privati nell'esprimere adeguati livelli di ricerca e sperimentazione di nuove frontiere della cooperazione, facendo leva anche su fonti d'innovazione già esistenti, ma ancora minoritarie.

Uscire dal guscio delle consuetudini richiede di innescare una lievitazione nei territori di vocazioni e culture giuridiche, amministrative, politiche, in situazioni prive di significative esperienze d'innovazione o in evoluzione dopo lo sviluppo di sperimentazioni in tema di coprogettazione e coprogettazione. Si tratta di non solo di perseguire un sistematico perseguimento di comuni scelte programmatiche e operative, ma soprattutto di costruire relazioni stabili e articolate, in particolare di fiducia, fra differenti soggetti coinvolti nel welfare locale, in una logica di limitazione di non escludibili e forse geneticamente inevitabili spinte autoreferenziali. Nei territori siamo in presenza di soggettività istituzionali con sfere culturali e politiche, storie e ruoli ricchi di peculiarità e, per molti aspetti, accomunate da tendenze identitarie dove le convergenze si connettono inestricabilmente con fattori di divergenza. Ci riferiamo, in particolare alle relazioni fra amministrazioni comunali ed enti riferibili al Terzo settore che hanno avviato, ancora timidamente, la ricerca di nuovi sistemi di confronto e connessione strategica e operativa, dopo il recente e parziale contributo al consolidamento della normativa (Codice del terzo settore, Sentenza n. 131 Corte Costituzionale, D.M. n. 72, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) e l'emergere di un reciproco interesse nel rivedere i modelli di welfare in crisi.

Essenziale è consentire l'ampliamento di spazi e temporalità prioritariamente orientati all'ascolto, quale condizione essenziale e costitutiva di percorsi di riattivazione di forme di dialogo concreto necessariamente in una dimensione territoriale, come antidoto allo sviluppo di comportamenti unilaterali nello sviluppo del welfare locale. Il dialogo, dunque, come via sia per affrontare l'emergere dell'ingombrante presenza di dubbi e conflitti, inevitabili quanto potenzialmente produttivi se affrontati con logiche di salvaguardia e promozione dello sviluppo di relazioni più articolate e soddisfacenti, sia per instaurare le relazioni di fattiva cooperazione.

In tale contesto, gli argomenti e i contenuti trattati nel volume si propongono primariamente di attivare dinamiche locali piuttosto che mirare alla loro risoluzione, mettere in scena delle possibilità con l'intento di indurre alla riflessione creativa e non strutturare

procedure immediatamente applicabili, favorire l'emergere di una diffusa consapevolezza piuttosto che l'espressione di giudizi valutativi su materie, peraltro, non del tutto circoscrivibili a causa della loro multidimensionalità e novità.

Ciò che ci auguriamo è che le idee espresse siano proficuamente considerate per il lettore anche un'occasione per rimettere in gioco le sue intime verità, opinioni, narrazioni, in un percorso che induca, anche, uno smarrimento creativo tale da favorire una consapevole costruzione di nuovi riferimenti.

Grazie ai partecipanti al Laboratorio nel quale in volume ha preso vita. Grazie ai lettori che con la loro attenzione lo manterranno vitale.

Introduzione

Anna Meraviglia

*Coordinatrice Dipartimento Welfare, Immigrazione, Sanità, Disabilità,
Politiche Abitative, Pari Opportunità di ANCI Lombardia*

Realizzare questo e-book ha significato mettere a fattor comune e capitalizzare il lavoro condotto nel laboratorio sul tema dei cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità, con riferimento ai percorsi attivati sul tema nei territori dalle reti locali impegnate nella realizzazione degli intenti previsti dal Piano Regionale FAMI Lab'Impact.

Nel laboratorio abbiamo previsto, utilizzando un format già collaudato e ampiamente apprezzato, la presentazione di approfondimenti teorici, la condivisione di esperienze territoriali selezionate, la diffusione di strumenti di lavoro già sperimentati con successo in uno spazio di confronto messo a disposizione dei partecipanti, con il supporto di esperti. La condivisione di logiche innovative e la costruzione di adeguati strumenti di lavoro comune rappresentano un valore aggiunto che si è prodotto durante lo svolgimento dell'iniziativa.

La prima parte del volume presenta riflessioni utili all'identificazione di strumenti metodologici e approcci giuridici adeguati per promuovere lo sviluppo del welfare di comunità nei contesti locali. In particolare, l'attenzione è stata posta alla formulazione di strategie e ai modelli di governance che più di altri permettono di promuovere processi di coesione e inclusione sociale attraverso lo sviluppo della corresponsabilità fra tutti i soggetti che partecipano alla comunità. Inoltre, è introdotto anche il tema della valutazione delle azioni di

welfare di comunità, intesa come prassi utile al fine di comprendere lo scarto fra le progettazioni e i risultati delle azioni messe in atto per contribuire in modo virtuoso al ciclo della programmazione locale: valutare per riorientare e legittimare le azioni di welfare locale; valutare l'impatto generato dalla realizzazione di programmi e progetti locali per riorientare la programmazione. Si tratta di percorsi faticosi, ma che offrono l'opportunità di riprogettare in modo sempre più efficace, così da rispondere alle esigenze della comunità.

Il volume riprende anche i temi di un precedente laboratorio incentrato sulle più efficaci forme giuridiche di accordo e di gestione dei rapporti economici tra amministrazioni pubbliche locali e Terzo settore, sottolineando come si debba considerare la coprogettazione quale aspetto fondamentale della pianificazione sociale territoriale sviluppata attraverso la cura costante dell'interazione e collaborazione tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore.

Dopo la presentazione dei contenuti più squisitamente giuridici e metodologici, troverete la presentazione di esperienze territoriali, che permettono di affrontare il tema della coprogettazione anche attraverso la diretta voce di alcuni referenti territoriali sia delle reti che realizzano le azioni Lab'Impact, sia di altre esperienze virtuose già in atto nel territorio lombardo.

Il tema della coprogrammazione e coprogettazione è quanto mai attuale, tenuto conto del ruolo agito dai Comuni e dagli ambiti territoriali nella programmazione locale, all'interno dei diversi filoni afferenti alle politiche di welfare: una funzione da esercitare sempre più attraverso meccanismi di confronto e condivisione con i soggetti del Terzo settore, in una logica di corresponsabilità, valorizzando quel principio di sussidiarietà orizzontale sancito dalla L 328/00 e ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131, che ha aperto spazi di riflessione interessanti per la relazione fra amministrazioni locali e terzo settore.

Della citata sentenza 131 avevamo iniziato a discutere nel nostro precedente laboratorio, i cui lavori sono sfociati nella redazione dell'e-book "I Codici dei Contratti pubblici e del Terzo: una relazione in costruzione". Nella sentenza trovate non solo ribadito il principio di sussidiarietà orizzontale, ma anche espressamente il termine

“Amministrazione condivisa” che apre a spazi di partecipazione alla realizzazione di architetture comunitarie condivise.

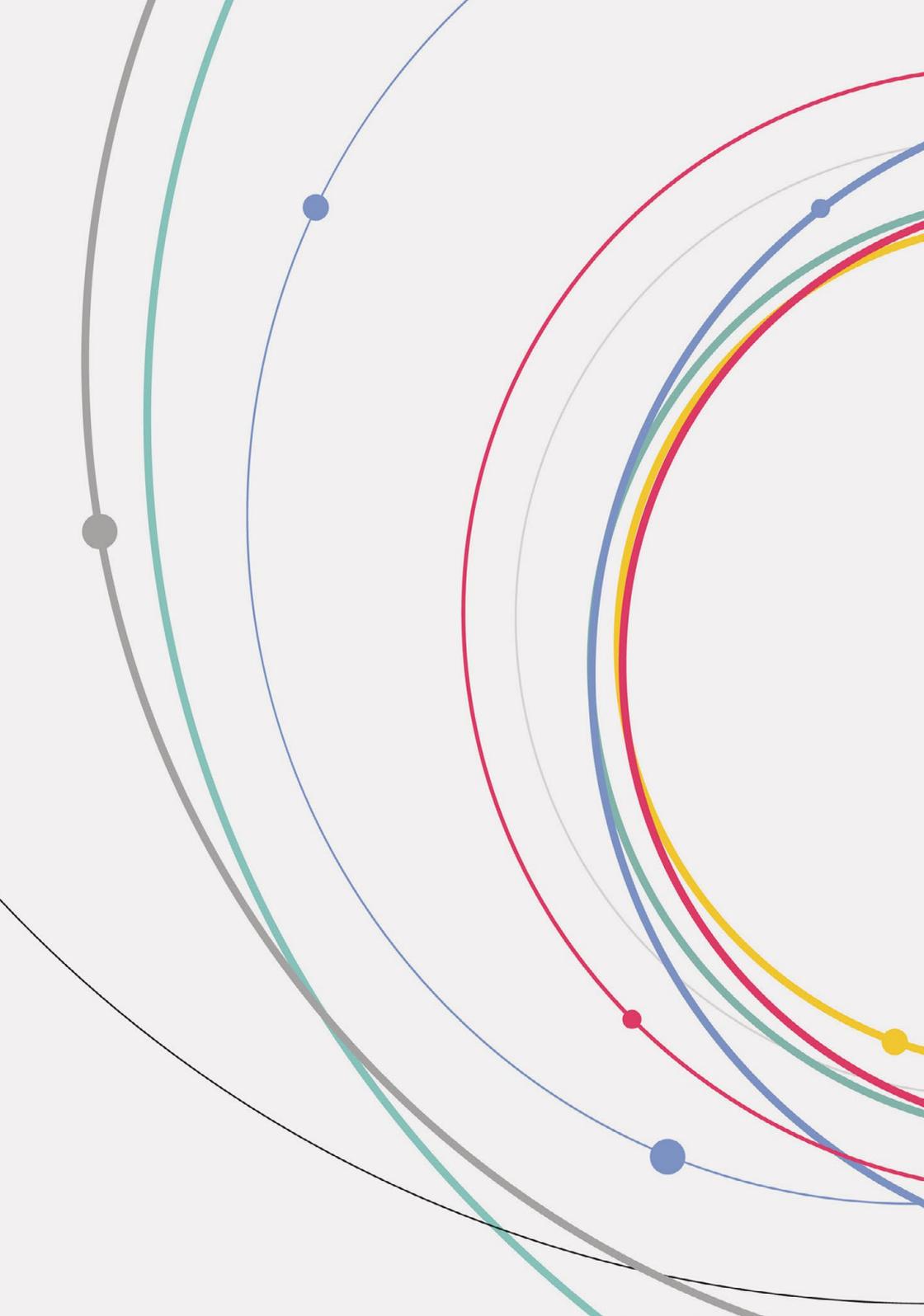
La scelta di “virare” verso l’Amministrazione condivisa è, in primo luogo, una scelta politica dell’ente pubblico, che discende dal tipo di visione che esso ha della propria comunità di riferimento e del Terzo settore che in esso opera e si spende, il quale può essere visto come mero prestatore di servizio oppure partner e interlocutore privilegiato.

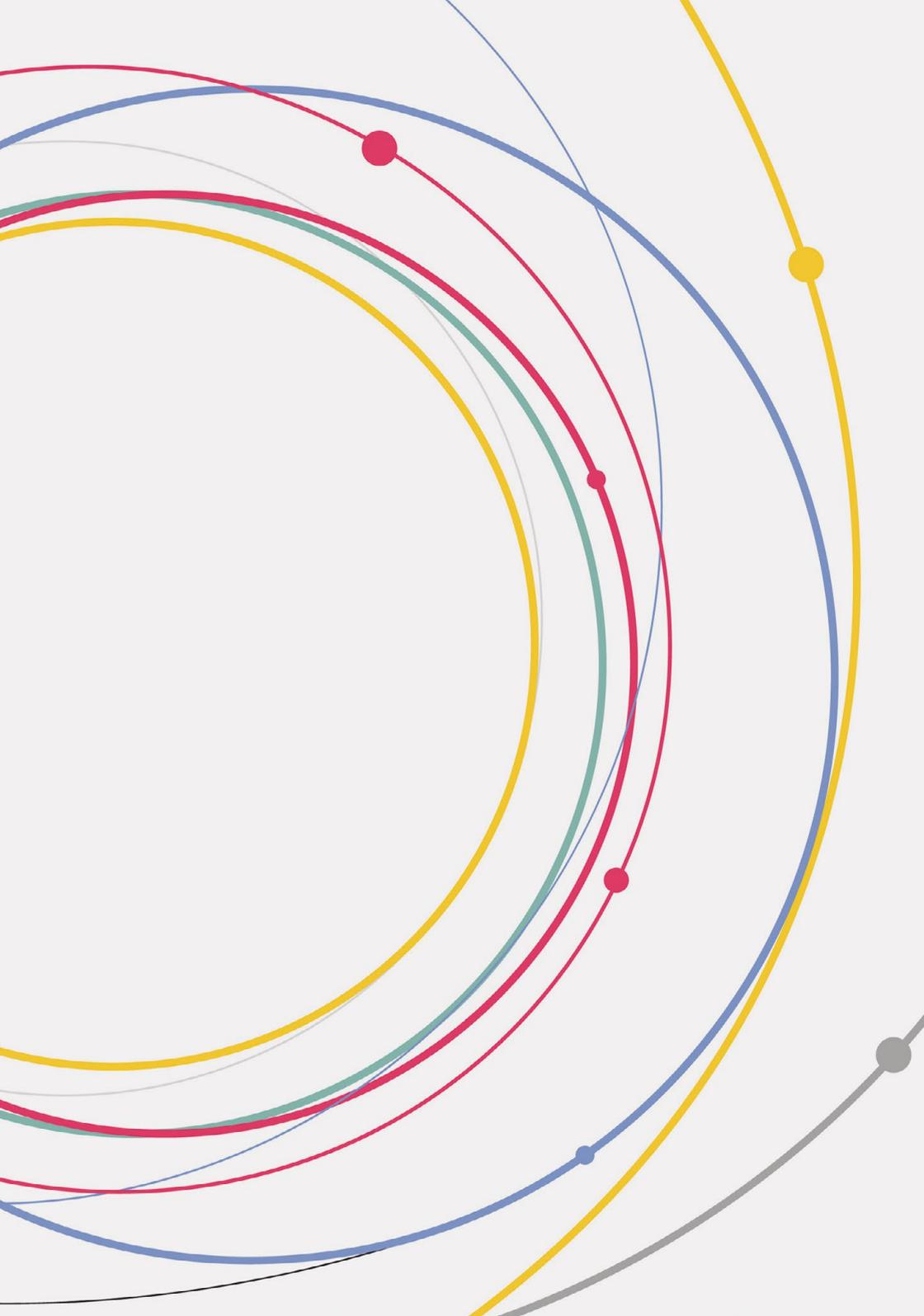
Un’ulteriore novità è costituita dal D.M. n. 72, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha adottato le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore con riferimento agli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017. Le linee guida ci mettono a disposizione un ulteriore importantissimo strumento, esito di un lavoro svolto dal Ministero con le Regioni, ANCI e il Forum Nazionale del Terzo Settore, avente ad oggetto indicazioni procedurali minime, al quale i comuni possono fare riferimento.

Nel contesto istituzionale che si è delineato, quindi, i Comuni possono legittimamente scegliere tra esternalizzazione dei servizi mediante appalti e concessioni oppure possono prevedere altre scelte ricorrendo agli strumenti previsti dal Codice del Terzo settore.

Il ricorso all’Amministrazione condivisa, in altri termini, non va visto strumentalmente come “fuga” dagli appalti o come “mercato protetto” in favore degli enti del Terzo settore, quanto piuttosto come espressione consapevole di un indirizzo politico: una scelta politica “tra il mercato o l’amministrazione condivisa” in modo da attivare i processi amministrativi e sociali per attivare e gestire percorsi di welfare di comunità.

Concludo con un particolare ringraziamento ai partecipanti e agli esperti che hanno reso possibili le attività laboratoriali. Il vostro interesse ad approfondire, i vostri contributi e il vostro spirito critico hanno permesso di rendere vivo un progetto trasformandolo in un’occasione di crescita e confronto costruttivo.





1

Temi e prospettive della coprogrammazione e coprogettazione



Amministrazioni pubbliche e Terzo settore di fronte alla sfida della coprogrammazione e coprogettazione

Ettore Vittorio Uccellini

Esperto di politiche sociali

1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per offrire in questo contributo un inquadramento di carattere generale sui temi della coprogrammazione e della coprogettazione, è opportuno considerare la normativa di maggiore rilevanza.

Sono due le norme di riferimento nazionali più importanti, l'articolo 118 della Costituzione e l'articolo 55 del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, meglio noto come Codice del Terzo settore. A queste norme vanno affiancati i principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, legge sul procedimento amministrativo.

L'articolo 118 della Costituzione è importante nella parte in cui si evidenzia che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, quali Enti che rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi, ne promuovono e ne coordinano lo sviluppo e che i Comuni, unitamente ad altri soggetti, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Tali principi sono

stati ampiamente recepiti dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) e, in particolare, dall'articolo 55, nel quale si pone in evidenza che le amministrazioni pubbliche, in attuazione dei principi di sussidiarietà, sono chiamate a organizzare tutte le attività, perché possa finalmente essere attuata un'azione di raccordo con i soggetti del Terzo settore all'interno delle comunità locali. Il principio di sussidiarietà si declina anche nei principi di cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità. Forme di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore sono la coprogrammazione, la coprogettazione e l'accreditamento, nel rispetto di quelli che sono i principi della legge n. 241 del '90, in particolare, per la parte che riguarda l'affidamento di interventi e servizi ad enti del Terzo settore. Sotto questo profilo, risulta importante la deliberazione ANAC n. 32 del 20 gennaio del 2016, per la quale la coprogettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione, ex articolo 11 della legge 241 del 1990, che ha per oggetto la definizione di azioni innovative, sperimentali e complesse da realizzare, in termini di partenariato tra amministrazioni pubbliche e privato sociale.

La normativa vigente, pur non giungendo a equiparare i soggetti pubblici con i soggetti del Terzo settore, ne incentiva la cooperazione con logiche diverse da quelle di riduzione delle relazioni a quelle di mercato. L'impegno privato nella funzione sociale, come ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, non è esclusivamente riconducibile all'appalto di servizi e agli affidamenti in genere, bensì anche alla realizzazione di accordi procedimentali sostitutivi del provvedimento amministrativo, a norma dell'articolo 11 della legge 241/1990.

La coprogrammazione e la coprogettazione sono modalità di relazione tra Pubblica amministrazione e Terzo settore ispirate al principio di collaborazione. La sentenza della Corte Costituzionale 131/2020 caratterizza il Terzo settore quale soggetto che si adopera per lo svolgimento di attività di interesse generale che lo rendono omologo per finalità all'Ente pubblico. Per questo motivo, sono previste forme di relazione tra i due soggetti che non presuppongono, come nel caso di soggetti di mercato, interessi diversi e contrapposti,

ma un partenariato per perseguire insieme una finalità condivisa. Il termine partenariato evidenzia una parità di ruoli e di funzioni, una parità di funzione all'interno di un rapporto di collaborazione, quindi un rapporto non ispirato alla subalternità, ma alla parità. Partendo da questa raccomandazione, si presuppone la piena trasparenza dei rapporti e la necessità di trattare in modo uniforme i soggetti che entrano in relazione con la Pubblica amministrazione, da individuare tramite bandi pubblici e sulla base di criteri coerenti con l'obiettivo da perseguire.

La Corte, del resto, ha riconosciuto, con la citata sentenza 131/2020, l'importanza, circoscrivendone le caratteristiche, e identificandone le condizioni di sviluppo, di un modello di rapporto fra Pubblica amministrazione e Terzo settore, già sperimentato e normato, imperniato sulla convergenza di obiettivi e sull'utilizzo di risorse pubbliche e private nell'ambito di specifici e integrati sistemi di programmazione e la progettazione. Il loro scopo è di elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico. Una convergenza che ricomprende anche risorse pubbliche e private, ivi comprese le risorse strumentali e finanziarie.

In tale contesto normativo, la coprogettazione e la coprogrammazione trovano il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell'impegno privato nella funzione sociale e un ambito di applicazione nella molteplicità delle attività di interesse generale, come contemplate nell'ambito dell'articolo 5 del citato decreto legislativo 117, in relazione proprio ai soggetti del Terzo settore.

Gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione possono sia generare un arricchimento della lettura dei bisogni anche in modo integrato rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, sia agevolare, in fase attuativa, la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria e una qualificazione della spesa, proprio per l'esistenza, a monte, di un'analisi complessiva di tutte le potenzialità da mettere in campo a fronte della necessità di rispondere a bisogni.

La costruzione di politiche pubbliche condivise, oltre alla produ-

zione di risposte strutturate ai fabbisogni, determina la creazione di un clima di fiducia reciproco improntato alla parità e non alla subalternità. Avendo ben presente questo aspetto, potrebbe costituire una buona prassi considerare contestualmente, nell'ambito dell'attività di coprogrammazione, più oggetti, purché siano tra loro interconnessi, al fine di una visione più organica delle tematiche comunitarie.

Gli articoli 55, 56 e 57 del Codice del Terzo settore individuano forme di integrazione tra enti del Terzo settore e Pubblica amministrazione, declinando una serie di istituti specifici che entrano di diritto nell'operatività e che valorizzano e agevolano la possibile convergenza su attività di interesse generale. Tali istituti, secondo la citata sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, richiedono a tutte le Pubbliche amministrazioni di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti di Terzo settore, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, negli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale, richiamando il comma 1 dell'articolo 55. Il coinvolgimento attivo, sempre secondo la Corte, mira a sviluppare sul piano giuridico forme di confronto e condivisione e la realizzazione di interventi e servizi in cui le parti siano messe effettivamente in grado di collaborare in tutte le attività di interesse generale. Siamo in presenza di un'evoluzione importante, di un punto di svolta che merita particolare attenzione e un momento di confronto che possa permettere uno sviluppo armonico da una modalità ormai consolidata all'interno della Pubblica amministrazione che guarda a forme ormai sperimentate da tempo di affidamento di interventi e servizi. Questa modalità richiede una costante attività di confronto, ma occorre anche porre in evidenza il ruolo della direzione politica in questo frangente, affinché possa effettivamente evolversi positivamente questo tipo di attività. Si è in presenza, pertanto, di un'applicazione di norme che, nel rispetto del quadro normativo europeo, riescono a svolgere in maniera molto efficace quella funzione di promozione richiesta dall'articolo 118 comma 4 della nostra Costituzione. Il tema è come promuovere il coinvolgimento attivo degli enti di Terzo settore, coinvolgimento che deve essere sempre all'insegna dei principi di pubblicità e di trasparenza, come previsto dalla legge 7 agosto 1990,

n. 241. Il richiamo alla legge 241/1990 è un richiamo costante perché su questa, di fatto, si regge, in alternativa a quelle che sono le regole del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 50/2016, tutta la collaborazione nelle sue varie forme con i soggetti del Terzo settore. Su questo punto dobbiamo riflettere e portare anche le esperienze che sono maturate dai territori, esperienze importanti che riguardano sia la modalità di programmazione, su cui i territori hanno esperienza specialmente in relazione alla programmazione territoriale dei Piani di Zona, sia le molteplici attività di coprogettazione che nel tempo si sono sviluppate. Di fatto, l'evoluzione normativa tiene conto di tutte queste esperienze, cercando, in maniera corretta, di omogeneizzare i comportamenti di tutti i territori a livello nazionale.

In una prospettiva nazionale, ricordiamo anche il recente Decreto ministeriale n 72 al 31 marzo 2021, che si presenta, per quanto attiene l'ambito regionale lombardo, dieci anni dopo il Decreto direttoriale 12884 del 28 dicembre 2011, nel quale si fornivano indicazioni in ordine alla procedura di coprogettazione tra Comune e soggetti del Terzo settore per le attività e gli interventi innovativi da sperimentare nel settore dei Servizi Sociali. Il decreto ministeriale 72/2021 contiene le linee guida sul rapporto tra Pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, integrando le fonti normative nazionali e regionali. Si tratta di un provvedimento particolarmente atteso sia dagli operatori dei Comuni sia dagli operatori e volontari del grande e ricco mondo del Terzo settore poiché affronta alcuni aspetti e dubbi sorti all'indomani dell'entrata in vigore dal Codice del Terzo settore relativamente all'applicazione degli istituti previsti dal Codice stesso. Il decreto chiarisce, dal punto di vista concettuale, ma anche operativo, quali possono essere gli ambiti e le modalità di intervento da parte della Pubblica amministrazione e degli enti di Terzo settore. Il provvedimento rappresenta il punto di arrivo di un percorso di collaborazione tra Ministero, Regioni, Enti locali e Terzo settore con la partecipazione attiva, per quanto riguarda gli Enti locali, di Anci nazionale.

Sotto l'aspetto contenutistico, il decreto offre un quadro condiviso di analisi degli istituti introdotti dal titolo VII del Codice del Terzo settore, allo scopo di fornire un utile supporto alle Pubbliche

amministrazioni e anche agli enti del Terzo settore per l'applicazione degli articoli 55, relativo alla coprogrammazione, coprogettazione e accreditamento, 56, relativo alle convenzioni con le associazioni di promozione sociale e le organizzazioni di volontariato, e 57, che si occupa delle convenzioni relative ai trasporti sanitari. Il decreto, inoltre, tiene conto dell'importante sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 che ha ravvisato nella coprogettazione una fra le più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale, valorizzata dal quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione. Agli enti del Terzo settore, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale, richiamati dall'articolo 5 del decreto legislativo 117, è riconosciuto un ruolo specifico insieme ai soggetti pubblici. Un interesse ancor più importante delle attività dei Comuni, considerata la connotazione dei Comuni stessi come ben evidenziata dall'articolo 13 del decreto legislativo 267 del 2000. Quest'ultimo, del resto, pone in evidenza il ruolo del Comune come espressione della comunità locale in tutte le sue manifestazioni più rilevanti, in particolare quelle relative ai servizi alla persona, alla tutela dell'ambiente e così via, che di fatto costituiscono le attività di interesse generale in armonia con quanto previsto dall'articolo 5 del Codice del Terzo settore.

Le linee guida, infine, tengono conto anche delle modifiche al codice dei contratti pubblici apportate con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il cosiddetto "decreto semplificazioni", finalizzando queste modifiche a un migliore coordinamento con il Codice del Terzo settore.

Le linee guida ministeriali, oggetto di intesa all'interno della conferenza unificata del 25 marzo 2001, costituiscono l'esito dell'attività di uno specifico gruppo di lavoro con rappresentanti del Ministero, della Conferenza delle regioni e province, Anci e Forum del Terzo settore. Questo aiuta a comprendere l'importanza dell'iter del decreto emanato e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale subito dopo l'intesa citata. Ancora più importanti, per cogliere la rilevanza del provvedimento, sono i riferimenti normativi: il Codice del Terzo settore e la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, depositata il

26 giugno del 2020 che ha dato il là alle linee guida; la sentenza della Corte Costituzionale n. 255, depositata il 26 novembre del 2020, in relazione alle convenzioni ex articolo 56 e 57 del Codice del Terzo settore; il già citato decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che reca misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale e che ha apportato modifiche sostanziali al codice dei contratti del codice dei contratti pubblici.

Sul fronte normativo regionale lombardo è tuttora vigente la D.g.r 25 febbraio 2011 n. 1353, recante linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli enti del Terzo settore nell'ambito del servizio alla persona e della comunità. Tale normativa affronta il tema del legame tra coprogettazione e coprogrammazione. Nella coprogrammazione, la Pubblica Amministrazione procedente nell'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili, si apre al coinvolgimento del Terzo settore. La coprogettazione, in tale ambito risulta, così, fortemente integrata in un percorso virtuoso che abbraccia tutto il ciclo di previsione e realizzazione degli interventi sociali. Regione Lombardia, riguardo alla coprogrammazione, sollecita e chiede agli Ambiti Territoriali di coinvolgere i soggetti del Terzo settore nell'attività di programmazione e pianificazione di carattere generale. Le amministrazioni comunali hanno la possibilità, con proprie decisioni autonome, di utilizzare la coprogrammazione per la redazione dei Documenti unici di programmazione. A questo proposito, un esempio è rappresentato dall'esperienza del Comune di Monza che nel dicembre del 2018 ha avviato un percorso, denominato "Monza family", di coprogrammazione e coprogettazione per lo sviluppo di comunità nella città. Il documento unico di programmazione prevedeva, nel periodo 2018-2022, l'obiettivo strategico della promozione attraverso la costituzione di un sistema di coesione sociale di tipo comunitario, capace di favorire e potenziare le condizioni generative di benessere e il superamento della frammentazione specialistica a favore della visione della persona nella sua interezza. Con tale obiettivo si voleva promuovere "l'agio sociale" attraverso azioni di welfare community,

il cui assunto si fonda sul fatto che l'intera comunità possa prendersi cura dei bisogni di cui è portatrice, integrando le risorse pubbliche con quelle provenienti da altre fonti. Compito del Comune è facilitare l'attivazione e il governo di questo processo. In tal modo il Comune di Monza attua un'operazione di sistema, avviando con un'unica deliberazione il duplice percorso di coprogrammazione e coprogettazione, agganciando entrambe le iniziative in un flusso consequenziale di sviluppo di un welfare di comunità. Si è reso così operativo il contenuto dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore: la coprogettazione quale premessa della definizione e realizzazione di specifici progetti di servizio per soddisfare bisogni definiti alla luce di attività di coprogrammazione.

Infine, deve essere sottolineato che ciascun Ente pubblico può dare attuazione alle disposizioni del titolo VII del Codice del Terzo settore, tenendo conto del proprio assetto organizzativo, quindi sulla base anche di scelte statutarie. Da ricordare che gli statuti dei Comuni, revisionati a seguito dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, hanno posto particolare rilievo al ruolo degli enti di Terzo settore e dei cittadini stessi all'interno del contesto comunitario. Sono da valorizzare, quindi, le scelte statutarie seppur datate, ma coerenti con lo spirito costituzionale. Nell'autonomia degli enti possono essere utilizzati regolamenti esistenti in materia di assegnazione di contributi e sovvenzioni, a condizione che siano aggiornati. Sul tema è necessario considerare la presenza di regolamenti che risalgono ancora agli inizi degli anni '90, che non sono stati toccati quindi dalla innumerevole evoluzione normativa nel tempo emanata, ma anche di regolamenti che disciplinano l'affidamento di interventi e servizi, in applicazione del Codice dei contratti pubblici o regolamenti per la valorizzazione di beni pubblici o regolamento per la disciplina del procedimento amministrativo. Molto ricca la produzione in relazione alla valorizzazione di beni pubblici, specialmente nei contesti medio-grandi, dove le discipline comunali hanno portato a valorizzare sia il ruolo degli enti di Terzo settore sia quello dei singoli cittadini.

In un contesto di evoluzione normativa, quale è l'attuale, ritengo sia da percorrere la strada maestra dell'approvazione di nuovi rego-

lamenti organici in relazione ai rapporti tra Pubblica amministrazione ed enti del Terzo settore. Ormai siamo in presenza di vari esempi che possono permettere la formulazione di un regolamento coerente con l'impostazione del decreto ministeriale 72 del 2021. I Comuni e gli ambiti stanno considerando con favore la possibilità di una regolamentazione dei rapporti con il Terzo settore non soltanto in ordine alla coprogettazione, ma all'insieme dei rapporti. È un passaggio epocale che non può esaurirsi alle sole regole procedurali, ma deve permettere un impulso dei rapporti. L'adozione di un regolamento non deve essere volta a giustificare determinate scelte, bensì a dare un impulso ai rapporti tra i soggetti interessati.

2. CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E CODICE DEL TERZO SETTORE

Esaminiamo, perché più volte richiamato, il rapporto tra Codice dei contratti pubblici e Codice del Terzo settore, partendo dalla loro qualificazione.

Il Codice dei contratti pubblici muove da un preciso presupposto, vale a dire che i soggetti del privato debbano concorrere tra loro (regime di concorrenza) per poter acquisire la qualità di controparte contrattuale della Pubblica amministrazione. Nel concludere un contratto pubblico per l'affidamento della concessione di un servizio questa è la strada più utilizzata, a volte non considerando gli istituti alternativi. Secondo l'articolo 3, comma 1, del Codice dei contratti, per appalti pubblici si intendono i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi. Ne consegue che se un ente pubblico agisce come stazione appaltante, attivando quindi una procedura concorrenziale finalizzata all'affidamento di un contratto pubblico per lo svolgimento di un servizio con il riconoscimento di un corrispettivo idoneo ad assicurare un utile di impresa, determinato sulla base dell'importo a base d'asta, si applicherà il codice dei

contratti pubblici, venendo a esistere un rapporto a prestazioni corrispettive. Nell'ambito della procedura di appalto è l'Ente pubblico a definire sostanzialmente tutto, a eccezione dello spazio lasciato dagli atti della procedura al contenuto dell'offerta dell'operatore economico concorrente.

Il Codice del Terzo settore muove invece dalla considerazione che le finalità perseguite dagli enti che ne fanno parte sono fra loro omogenee, perché sono finalità civiche solidaristiche e di utilità sociale, distinte da quella lucrativa, e che le loro attività sono convergenti con quelle svolte dalla Pubblica amministrazione nel perseguire interessi generali, per cui non è automatica l'applicabilità di schemi che prevedono la competizione e lo scambio di azioni con corrispettivi. Il ricorso agli istituti previsti dal Codice del Terzo settore non può eludere i principi e le disposizioni europee in materia di tutela della concorrenza e di aiuti di Stato. È un aspetto su cui porre particolare attenzione e quindi non va sottovalutato nel momento della scelta tra le due forme di rapporto.

Le modifiche al codice dei contratti pubblici introdotte dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 sono finalizzate a coordinare l'applicazione dei due Codici. In particolare sono stati modificati tre articoli: l'articolo 30 che reca i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti e delle concessioni; l'articolo 59 relativo alle procedure di aggiudicazione; l'articolo 140 in relazione alla disciplina di settore per quanto riguarda l'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi indicati nell'allegato 9 al codice dei contratti pubblici. Con questi interventi il legislatore ha precisato, all'interno della disciplina generale sugli affidamenti dei contratti pubblici mediante procedure concorrenziali, che in applicazione del cosiddetto principio di specialità restano ferme le forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del codice del Terzo settore, quindi la possibilità di fatto di ricorrere all'uno o all'altro istituto.

In tale contesto, la Pubblica amministrazione viene posta in grado di scegliere, nel caso in cui siano utilizzabili entrambe le modalità e come conseguenza di un'opzione politica, in base alle concrete situazioni, fra l'attivazione di procedimento che pongono alla loro base la

concorrenza o la sussidiarietà orizzontale. Abbiamo, quindi, da una parte la valorizzazione del principio della tutela della concorrenza dagli operatori economici all'interno di un mercato pubblico regolato e dall'altra il principio di sussidiarietà orizzontale unitamente ai principi dell'evidenza pubblica propria dei procedimenti amministrativi, come individuati dalla legge 241 del '90.

3. COPROGRAMMAZIONE

La programmazione è finalizzata a individuare da parte della Pubblica amministrazione precedente i bisogni da soddisfare, gli interventi a tal fine necessari, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili. Un'attività di analisi dei bisogni e delle situazioni che riguardano non solo la parte del welfare territoriale, ma tutte le forme di attività di interesse generale che sono presenti nel contesto territoriale, sia esso individuato nel singolo comune oppure dell'ambito territoriale variamente inteso. In questo contesto il Terzo settore può partecipare a pieno titolo alla formazione delle politiche pubbliche, portando la propria capacità di lettura che nasce dalla presenza sul territorio ed esprimendo specialità a volte non conosciute dal Comune.

L'attività di coprogrammazione, quale strumento privilegiato di lavoro con il Terzo settore, può permettere il coinvolgimento permanente di soggetti su vari aspetti legati alla vita della comunità. Per esempio, a seguito di procedure evidenza pubblica, si può attivare un tavolo aperto a tutti gli attori del territorio interessati quale luogo di ascolto, confronto e lavoro condiviso sulle tematiche sociali al fine di ottimizzare le risorse comuni verso interventi efficaci a favore dei cittadini. Il tavolo, orientato all'attivazione delle tematiche generali considerate prioritarie dal Comune, ha l'obiettivo di individuare, per ogni tematica generale, problemi specifici da affrontare, attivando progettazioni innovative e sviluppo di comunità rispetto alle aree di intervento, specificando quali azioni o quali problematiche specifiche devono essere affrontate per ogni area. Nel caso del Comune

di Monza, sono state individuate le aree famiglia, minori, invecchiamento attivo e persone con disabilità, per le quali esisteranno diversi percorsi di coprogettazione resi noti attraverso un avviso pubblico. L'esito della coprogrammazione del Comune di Monza ha portato alla collaborazione di 97 enti operanti sul territorio e suddivisi in gruppi di lavoro a seconda dell'ambito di interesse. I gruppi, partendo dall'analisi del territorio, hanno censito i servizi attivi nei diversi ambiti tematici, individuando più bisogni prioritari. La successiva coprogettazione si è dispiegata a partire dall'emanazione di un avviso pubblico, ispirato dagli esiti della coprogrammazione.

Va ricordato che la coprogrammazione, come la coprogettazione, prevede sempre l'attivazione di procedure a evidenza pubblica. L'articolo 55 del D.lgs. 117/2017 pone in evidenza i principi che devono reggere le azioni della Pubblica amministrazione nella individuazione dei soggetti del Terzo settore: una procedura di selezione pubblica, nel rispetto di quelli che sono i principi della legge 241/1990.

Il soggetto che attiva la coprogrammazione è, in genere, la Pubblica amministrazione, ma sussiste anche la possibilità che uno o più enti del Terzo settore chiedano all'ente competente l'attivazione del procedimento attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico. È una modalità e che deve essere preparata e condivisa da più soggetti ed è una modalità di stimolo e sollecitazione alla Pubblica amministrazione che debba essere opportunamente sviluppata da parte degli enti. Qualora la Pubblica amministrazione, nella sua autonomia, ritenesse che l'iniziativa di parte, finalizzata all'avvio di un procedimento di coprogrammazione, sia coerente con le proprie priorità la accoglie avviando un procedimento diretto a tutti i soggetti interessati all'interno della collettività locale.

Il responsabile del procedimento, ai sensi dell'articolo 6 della 241/90, e, sulla base dell'eventuale disciplina regionale in materia di procedimento amministrativo, pubblica un avviso relativo allo svolgimento dell'attività istruttoria e alla conclusione del procedimento. Il Codice del Terzo settore non contiene previsioni o prescrizioni in ordine al contenuto degli avvisi in ragione del principio di autonomia organizzativa di ciascun ente, cui è riconosciuta la discrezionalità nella declinazione in concreto dell'istituto previsto dal

codice. Potrebbe costituire una buona pratica pubblicare un avviso che contenga alcuni elementi minimi, come l'oggetto del procedimento di coprogrammazione, i requisiti dei partecipanti anche in ordine alla tipologia dell'argomento da programmare, la modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni, inclusa l'espressa liberatoria in favore dell'amministrazione procedente in ordine a eventuali responsabilità legate alla proprietà intellettuale delle proposte presentate, tempi e modalità di svolgimento del procedimento, la conclusione e il regime di pubblicità e trasparenza. Tali requisiti dovrebbero essere congrui rispetto alla complessità dell'oggetto e delle attività relative al procedimento di coprogrammazione, oltre alla numerosità degli enti di Terzo settore che partecipano.

Le fasi essenziali dell'attività di coprogrammazione possono essere articolate dal responsabile del procedimento in più sessioni, quindi con più gruppi, in base all'oggetto della procedura e del numero dei partecipanti.

Guardando a esperienze territoriali, ci sono state modalità che hanno comportato la partecipazione di circa 90 persone all'attività di coprogrammazione ed era assolutamente indispensabile utilizzare più sessioni per dare la possibilità di una partecipazione ordinata da parte di tutti.

L'attività di coprogrammazione è un'attività verbalizzata. Il verbale dà conto dell'eventuale proposta unitaria e condivisa o in alternativa delle diverse posizioni e proposte che sono state formulate dai partecipanti al procedimento istruttorio. Sarebbe auspicabile, anche considerando le esperienze maturate, una posizione unitaria su cui far convergere tutti quanti soggetti partecipanti, ma non sempre è possibile licenziare un documento all'unanimità. A questo punto si sceglie la strada dell'evidenziazione nel verbale delle diverse posizioni e il procedimento di coprogrammazione si conclude con un atto del dirigente responsabile competente dell'ente, sulla base dell'organizzazione propria dell'ente medesimo.

In ogni caso, rappresenta una buona pratica quella di raccogliere la documentazione eventualmente prodotta nelle sessioni istruttorie dagli enti del Terzo settore partecipanti, unitamente a una rela-

zione del responsabile del procedimento in ordine allo svolgimento dell'attività di coprogrammazione e ai relativi esiti raggiunti. L'attività dovrebbe concludersi con l'elaborazione condivisa di un documento istruttorio di sintesi, mentre la determinazione delle conseguenze sono di competenza dell'amministrazione procedente, in modo da garantire l'autonomia di quest'ultima nell'acquisizione, nel bilanciamento e nella sintesi dei diversi interessi acquisiti nel corso dell'istruttoria in coerenza con gli indirizzi dell'ente medesimo. L'atto con cui si conclude l'istruttoria può coincidere con la determinazione assunta dall'ente in ordine alle attività e alle azioni ritenute funzionali alla cura dei bisogni individuati. Gli enti tengono conto delle attività di coprogrammazione ai fini dell'adozione e aggiornamento degli strumenti e degli altri programmi di pianificazione generali e settoriali.

4. COPROGETTAZIONE

La coprogettazione è volta all'individuazione ed alla realizzazione di specifici progetti di servizio finalizzati a soddisfare bisogni definiti alla luce degli strumenti di programmazione. Quindi l'attività di coprogettazione si sposa con l'attività di coprogrammazione e il legame tra i due istituti è un legame di rilievo.

La coprogettazione può essere attivata in relazione a tutte quante le attività di interesse generale indicate nel catalogo contenuto nell'articolo 5 del Codice del Terzo settore. L'utilizzo della coprogettazione non è più limitato alle sole ipotesi prima previste dall'articolo 7 del Dpcm del 30 marzo 2001 relativo al settore dei servizi sociali. La stessa Corte Cost., nella più volte citata sentenza 131/2020, conferma questa soluzione interpretativa nel riconoscere come la disposizione abbia ampliato una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, dall'articolo 1 comma 4 della legge n. 328 e dall'articolo 7 del Dpcm 30 marzo 2001.

La coprogettazione diventa metodologia ordinaria per l'attivazio-

ne di rapporti di collaborazione. L'articolo 55 offre due indicazioni di massima, che devono essere assolutamente considerate. La prima riguarda l'attivazione della coprogettazione che dovrebbe essere la conseguenza dell'attivazione della coprogrammazione, quale suo esito naturale. Non è la prassi ordinaria, anzi nella maggior parte dei casi è un processo che non nasce da un'attività di coprogrammazione. L'intendimento del Codice è quello di portare a un legame stretto tra coprogrammazione e coprogettazione nei progetti di servizio o di intervento. La seconda indicazione nella procedura per la coprogettazione riguarda l'individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere, secondo quanto previsto dall'articolo 12 della legge n. 241/90, quindi nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. All'amministrazione precedente compete la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, le caratteristiche essenziali dello stesso, unitamente al fissare i criteri e le modalità per l'individuazione degli enti partner. I criteri possono essere di vario tipo, ma comunque legati all'esperienza e alla pertinenza delle attività, alla collocazione territoriale e quant'altro. Una volta individuato l'ente o gli enti partner, lo sviluppo dell'attività vera e propria di coprogettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti il progetto, ma esclusivamente le modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del soggetto e dei partner. È, quindi, necessario essere chiari ed espliciti, a livello di impostazione e di obiettivi, su quali siano gli intendimenti della Pubblica amministrazione, sulla parte di sviluppo degli obiettivi e sulle modalità di attuazione.

Proviamo a delineare le fasi del processo.

Va, innanzitutto, sottolineata l'importanza dell'atto di indirizzo della Giunta comunale, come espressione di una volontà politico-istituzionale, quale premessa per attivare le attività di gestione conseguenti. Appare chiaro che se il Comune, approva uno specifico regolamento che disciplina i rapporti tra la Pubblica amministrazione e il Terzo settore si facilita notevolmente l'avvio delle attività. La seconda fase prevista è l'avvio del procedimento, la terza l'elabora-

zione progettuale, seguita, da ultimo, dalla stipula della convenzione, che costituisce l'atto finale della coprogettazione e quello iniziale di svolgimento delle attività previste e di loro gestione.

L'avvio del procedimento, la seconda fase della coprogettazione, trova il suo input da una determina del dirigente/responsabile del servizio. Nell'atto, un certo rilievo è assunto dai richiami sia allo Statuto comunale, dove generalmente sono recepiti e articolati i contenuti dell'articolo 118 della Costituzione¹ sia le linee di mandato del Sindaco, quale espressione più generale della volontà politica dell'amministrazione. Nella stesura della determina di avvio del procedimento deve farsi, altresì, riferimento alla delibera di indirizzo della Giunta Comunale, al Documento unico di programmazione, all'eventuale regolamento di disciplina dei rapporti con il Terzo settore, quali manifestazioni della volontà dell'Ente di attivare il percorso di coprogettazione.

Permangono in capo all'amministrazione pubblica procedente la scelta e la valutazione sulle proposte progettuali presentate dagli interessati, nel rispetto degli obblighi in materia di trasparenza di pubblicità ai sensi della disciplina vigente e dei principi del procedimento amministrativo e, in particolare in relazione alla parità di trattamento al giusto procedimento.

Nell'atto di avvio è necessario riportare la definizione essenziale di cosa si intende per ente del Terzo settore, evidenziando, quindi, fin da subito quali siano i soggetti destinatari dell'avviso, gli enti attuatori e i partner. Inoltre, l'avviso deve chiarire cosa si intende per procedura di coprogettazione, proposta progettuale e progetto definitivo.

Deve indicare, inoltre:

- il nominativo del responsabile del procedimento;
- le attività oggetto di coprogettazione;

¹ Nell'articolo 118 della Costituzione è contenuto un importante richiamo al ruolo dei Comuni che attivamente "favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

- le finalità perseguite;
- la durata delle attività;
- le risorse disponibili;
- i requisiti di partecipazione, che devono distinguersi tra i requisiti di ordine generale di idoneità professionale, seguendo le indicazioni previsti dall'articolo 80 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e la tipologia dell'ente. I requisiti di idoneità tecnico professionale in relazione alle esperienze maturate, i requisiti di idoneità tecnico finanziaria, in particolare con riguardo alla solidità economico finanziaria. Questi ultimi si rilevano importanti, soprattutto, in presenza di attività coprogettate molto complesse che prevedono di fatto la necessità di interfacciarsi e di collaborare con soggetti che devono garantire una continuità di partecipazione;
- la forma giuridica dei soggetti partecipanti alla coprogettazione che possono presentarsi con una configurazione plurisoggettiva, singolarmente o in associazione temporanea. Si sottolinea che la dimensione del partenariato in sé non costituisce alcuna novità tra i soggetti del Terzo settore. Cooperative sociali e consorzi agiscono frequentemente tramite partnership di vario tipo e dunque sono avvezzi a ciò che questo comporta; tuttavia nella coprogettazione questa dimensione di partenariato richiede l'affinamento di modalità di raccordo tra gli enti del Terzo settore coinvolti che consentano di rapportarsi all'ente pubblico come soggetto unico. La questione non è banale perché apre alla necessità di regolare e gestire una dinamica di rappresentanza tra soggetti autonomi che hanno caratteristiche organizzative-gestionali e culturali differenti e che a volte si trovano su altri terreni anche concorrenti tra di loro. Ne deriva che i processi di coprogettazione si rivelano particolarmente impegnativi perché richiedono uno sforzo di partecipazione che non sempre è compensato sul piano economico e costituisce quindi un investimento a tutti gli effetti;
- le valutazioni dei costi e delle risorse, le risorse aggiuntive intese come risorse di beni immobili, attrezzature e strumentazioni, automezzi che il soggetto candidato mette a disposizione per la

realizzazione del progetto, e la capacità del soggetto candidato di reperire e raccogliere contributi, finanziamenti da parte di enti e organizzazioni non pubblici o attraverso le partnership con i privati o grazie a eventuali accreditamenti o certificazioni.

La partecipazione a processi di questo tipo sicuramente costituisce sia per gli enti di Terzo settore sia per la Pubblica amministrazione un investimento a tutti gli effetti. Gli allegati all'avviso sono, sempre nel rispetto di quelli che sono gli aspetti organizzativi di ogni singolo ente:

- il documento progettuale di massima o il progetto preliminare;
- lo schema di convenzione che regola i rapporti di collaborazione tra amministrazione precedente ed enti del Terzo settore, anche fini del rispetto degli obblighi previsti dalla disciplina in materia di tracciabilità;
- il modello di domanda di partecipazione e l'eventuale modello di proposta progettuale ed economica, anche se frequentemente è lasciata libertà e all'ente proponente di presentare un proprio progetto specifico, lasciando spazio alle potenzialità dell'ente stesso;
- la durata del partenariato, che potrebbe essere in primo luogo minima o generalmente in relazione agli obiettivi dell'ente precedente, i risultati attesi nonché gli impegni e le attività richieste agli enti di settore.

Occorre nella determina di avvio del procedimento dare atto che ai fini del procedimento volto alla procedura a evidenza pubblica di coprogettazione non dovrebbe essere necessario acquisire il CIG (Codice Identificativo di Gara), trattandosi di attività che non sono assoggettate alla disciplina in materia di contratti pubblici, come meglio ha chiarito il comunicato del presidente dell'ANAC del 21 novembre 2018 e dalle linee guida approvate dall'Autorità relativamente all'affidamento dei Servizi sociali. Occorre, inoltre, sempre nell'atto di avvio del procedimento, provvedere sia alla nomina del RUP sia all'approvazione di alcuni atti che andranno a costituire anche tutti gli elementi portanti dell'avviso nella sua formulazione,

e, nello specifico: il modello di domanda; il documento progettuale o il progetto preliminare di massima; lo schema di convenzione ed eventualmente l'elenco e la scheda dei beni immobili messi a disposizione, nel caso sia necessario. Infine, dovranno essere indicati l'impegno delle risorse occorrenti e le modalità di pubblicazione secondo la normativa.

In sintesi, questi sono gli aspetti di avvio del procedimento che si sostanzia poi nella pubblicazione dell'avviso.

Gli enti del Terzo settore non possono, nel caso in cui intendano presentare una proposta di coprogettazione, rivolgere una semplice richiesta all'amministrazione pubblica, ma devono formalizzare una proposta progettuale nella quale sono indicati l'idea progettuale che viene proposta, le attività rimesse alla cura del partenariato nel privato sociale, comprese le risorse messe a disposizione per eventuali richieste alla pubblica amministrazione in termini di risorse umane, tecnologiche e strumentali. Possono richiedere, per esempio, di poter utilizzare un immobile in caso di accoglimento di una proposta presentata dagli Enti locali. L'amministrazione pubblica presenta un avviso con il quale si dà notizia della valutazione positiva della proposta ricevuta e si dà la possibilità ad altri enti del Terzo settore, eventualmente interessati, di presentare la propria proposta progettuale con la conseguente valutazione comparativa tra le proposte ricevute. Quindi, se un ente del Terzo settore o più enti del Terzo settore in forma aggregata intendono presentare la loro proposta, per esempio per il recupero di un immobile in disuso di proprietà della pubblica amministrazione, potranno presentarla in un progetto dettagliato. Nel caso di esito positivo, l'ente pubblico invita altri soggetti a presentare eventualmente una contro proposta progettuale.

L'istruttoria pubblica allo scopo di identificare i soggetti del Terzo settore che si possano qualificare come partner dell'Ente pubblico dovrà avvenire previa definizione di criteri oggettivi e trasparenti per la valutazione di aspetti tecnici, professionali, sociali e di legame con il territorio delle risposte alla manifestazione d'interesse. Alcuni esempi di requisiti applicabili sono:

- il fatturato del soggetto nei servizi svolti nei singoli ambiti d'in-

tervento;

- il numero degli addetti impiegati e le loro specifiche qualifiche, titoli scolastici e professionali posseduti, anzianità media nella mansione, con particolare riferimento a personale impiegato nei singoli ambiti di coprogettazione;
- esperienze innovative gestite localmente, per valutare il radicamento e la concreta attitudine a operare in rete.

Questa è la parte diciamo più corposa che riguarda l'avvio del procedimento.

La fase più importante è sicuramente quella della elaborazione progettuale, con la lettura critica del o dei progetti presentati.

Potrebbero convergere sul progetto definitivo più soggetti che danno il loro apporto. Il progetto uscito dalla coprogettazione viene recepito con la stipula della convenzione.

Nella fase di valutazione finale, in caso di presenza di progetti alternativi, si ritiene che nulla debba riguardare l'eventuale valutazione al ribasso delle proposte. Al contrario dovrebbe essere costruita una proposta che guarda più che altro all'apporto di ulteriori risorse in termini umani, finanziari, di raccordo con i soggetti del Terzo settore o di altri soggetti che possono dare ricchezza alla proposta. La valutazione delle proposte riguarderà anche le sinergie progettuali, la realizzazione di economie di scala, i livelli di innovazione e miglioramento della qualità dei servizi, la procedura di selezione dei soggetti concorrenti.

La pubblica amministrazione conclude il procedimento con un atto motivato, cui seguirà la sottoscrizione della convenzione per l'attivazione del rapporto di collaborazione con gli enti la cui proposta progettuale sia stata ritenuta come la più rispondente alle finalità dell'ente medesimo. In quanto il procedimento relativo all'istruttoria pubblica di coprogettazione e destinato a definire un accordo di collaborazione tra l'amministrazione pubblica e i soggetti selezionati, la convenzione costituisce il provvedimento finale di concessione di risorse finanziarie e altre utilità economiche finalizzate all'attivazione di una partnership per l'esercizio condiviso di produzione ed erogazione di servizi e interventi sociali. In particolare, l'accordo

di collaborazione, così come previsto dall'articolo 119 del testo unico degli Enti locali² in materia di servizio, è stipulabile nella forma della convenzione, attraverso cui tra l'ente procedente e il soggetto selezionato costituiscono un rapporto di partenariato pubblico sociale per la realizzazione del servizio degli interventi oggetto della coprogettazione.

La convenzione, secondo la prassi consolidata, deve essere strutturata considerando alcuni aspetti necessari, quali l'oggetto, il valore della progettazione condivisa, la durata, tutte le risorse messe a disposizione dalle parti, quelle che provengono sia dal soggetto pubblico sia dai soggetti del Terzo settore, la direzione, gestione, organizzazione, gli impegni assunti dai soggetti del Terzo settore e gli impegni del comune, gli aspetti relativi a inadempimenti e risoluzioni, ivi compresa la parte delle eventuali penalità, il tema delle controversie e il trattamento dei dati personali.

Occorre evidenziare quali siano gli elementi minimi che devono essere presenti in una convenzione. Per quanto riguarda Regione Lombardia, sono ben evidenziati nel citato decreto direttoriale 12884/2011, conseguente alla D.g.r 1353, quali sono la durata del partenariato, gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte, il quadro economico anche risultante dalle risorse umane messe a disposizione dall'ente procedente e quelle offerte dagli enti del Terzo settore nel corso del procedimento, le eventuali garanzie e coperture assicurative richieste agli enti di Terzo settore, tenuto conto anche nella rilevanza dell'impegno delle attività di progetto. Le coperture assicurative devono riguardare sia la responsabilità civile per danni causati a terzi sia gli infortuni nella situazione in cui ci siano più soggetti che partecipano a una aggregazione. Le eventuali sanzioni e la revoca del contributo vengono comminate a fronte di gravi irre-

² Art. 119 Testo unico degli Enti locali: Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni. "In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri Enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi".

golarità o inadempimenti degli enti del Terzo settore.

Con la stipula della convenzione termina la coprogettazione e inizia la fase di realizzazione progettuale.

Un aspetto di rilievo, chiarito dalle citate linee guide approvate dal decreto ministeriale n. 72/2021, è quello della rendicontazione.

La rendicontazione delle spese è necessaria in ragione del fatto che le risorse riconosciute agli Enti di Terzo settore sono riconducibili ai contributi, secondo la disciplina prevista dall'articolo 12 della legge 241/1990. La rendicontazione dovrà essere analitica e inerente alle attività svolte, posto che le Pubbliche amministrazioni devono controllare, a norma dell'art. 93, comma 3, lettera e) del D. Lgs. 117/2017, il "corretto impiego delle risorse pubbliche finanziarie e strumentali", ma anche degli eventuali beni pubblici messi a disposizione.

La coprogettazione può essere declinata anche nella forma dell'accreditamento. È un passaggio interessante e importante che si discosta da quelli che sono i canoni seguiti fino a questo momento nell'ambito del processo di accreditamento. Il comma 4 dell'articolo 55 recita testualmente che, ai fini di cui al comma 3, l'individuazione degli enti del Terzo settore con cui attivare il partenariato avviene anche mediante forme di accreditamento nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione da parte dell'amministrazione pubblica precedente degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, dalla durata e dalle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

L'accreditamento previsto dal Codice del Terzo settore può essere ricondotto al regime autorizzatorio o a quella peculiare forma di abilitazione da parte delle competenti amministrazioni mediante la quale un soggetto, persona fisica o giuridica, ricorrendo i presupposti normativamente previsti, può svolgere una data attività o un servizio. Prendendo in considerazione solo ed esclusivamente enti con personalità giuridica e non persone fisiche, nel rispetto delle norme contenute nell'articolo 55, ogni amministrazione adotta bandi che specificano meglio le regole per la selezione degli enti partner, con riferimento al decreto 72. Gli avvisi finalizzati all'attivazione di rap-

porti di collaborazione nella coprogettazione potrebbero regolare ulteriori requisiti richiesti agli enti del Terzo settore inerenti alla procedura di accreditamento, quali la durata del rapporto di accreditamento o della convenzione e il patto di accreditamento. Si tratta di requisiti richiesti a livello locale, più propriamente a livello di ambito, perché l'accreditamento di norma viene effettuato a livello di ambito territoriale. Tuttavia, nulla vieta che ci possa essere un accreditamento a livello di singolo ente territoriale.

Nell'avviso si può prevedere il sistema di controllo, vigilanza e monitoraggio, il relativo regime sanzionatorio, la regolamentazione delle ipotesi di recesso, risoluzione e continuità delle attività e dei servizi. In relazione alla durata vale quanto già detto circa la possibilità di accreditamenti a tempo indeterminato, cui tuttavia vanno applicati a mio avviso, controlli puntuali almeno a livello annuale.

Con il soggetto scelto il cittadino sottoscrive un contratto di natura privatistica al quale erogherà la sua parte e il Comune a sua volta riconoscerà un contributo al cittadino mediante erogazione diretta al soggetto accreditato. Siamo in presenza di un voucher, un contributo non irrilevante ai fini fiscali, come evidenziato dalle circolari dell'Agenzia delle entrate e anche da parte dell'Autorità anticorruzione.

Le amministrazioni precedenti dopo la selezione degli enti di Terzo settore da accreditare restituiscono un elenco o un albo da cui attingere innanzitutto nel rispetto dei principi della legge n. 241/90. L'elenco dovrebbe essere di tipo aperto in modo da garantire agli enti del Terzo settore che decidono di iscriversi a esso di poter avere le medesime opportunità degli altri enti accreditati. L'albo aperto è la soluzione più idonea che permette una migliore e più ampia scelta da parte del beneficiario

Strumenti metodologici e di governance per la gestione dei processi di coprogrammazione e coprogettazione

Silvia De Aloe
Presidente Cooperativa Dialogica

Chiara Girola
Cooperativa Dialogica

L'ESIGENZA DI SCARTO

Gli sviluppi normativi degli ultimi anni riguardanti il rapporto tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore, in particolare il Codice del Terzo settore (Dlgs. 217/17) e quanto vi ha fatto seguito, consentono di interrogarsi e ripensare a come tale rapporto viene costruito.

Ciò riguarda in particolare la gestione dei processi di co-programmazione e co-progettazione, dispositivi che rischiano di tradursi in meri adempimenti formali, se non viene dato spazio ad una riflessione più profonda circa la natura e le modalità di gestione di una relazione, nel tempo spesso plasmatasi su logiche di delega esecutiva.

La possibilità del Terzo settore di esercitare a tutti gli effetti un ruolo di costruzione condivisa del welfare è stata per certi versi considerata lesiva del diritto alla concorrenza e al libero mercato, andando così ad impoverire la forza propulsiva della collaborazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore.

La sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale ha invece stabilito che il ruolo del Terzo settore poggia sui principi costituzionali di collaborazione e sussidiarietà orizzontale. È dunque possibile pensare al rapporto tra i soggetti pubblici e gli enti del Terzo settore dentro un canale di amministrazione condivisa alternativo a quello del profitto e del mercato, quindi non configurabile come lesivo del diritto alla libera concorrenza o delle opportunità del libero mercato.

L'interesse generale della comunità è il fine condiviso di pubblico e Terzo settore e costituisce garanzia e fondamento del rapporto.

Nella stessa forma lessicale che descrive i processi che concretizzano gli spazi della relazione tra PA e ETS, ovvero la co-programmazione e la co-progettazione, è insita la chiave che apre alla riflessione metodologica: il “co” dice del lavoro di squadra, ovvero del processo di condivisione a partire dall’attivazione di più snodi territoriali, mentre la particella “pro” richiama la direzione, l’obiettivo comune quale condizione necessaria per poter programmare e progettare.

Possiamo dunque osservare come la cornice normativa definisca in modo chiaro l’esigenza di uno scarto paradigmatico a più livelli:

- Per il pubblico, a cui viene chiesto di assumere un ruolo di promozione della sussidiarietà all’interno del sistema di welfare locale: lo scarto si dà nel passaggio dal dovere di coinvolgimento del privato nell’erogazione dei servizi, ad una responsabilità di coinvolgimento nell’intera filiera, dalla lettura dei bisogni della comunità, alla progettazione di risposte e alla realizzazione degli interventi;
- Per i soggetti del Terzo settore, a cui viene chiesto di passare da “organizzatori di prestazioni”, competitor, a partner competenti nell’innovazione del welfare: lo scarto si dà nella misura in cui gli ETS sviluppano competenze di ricerca e sviluppo e di collaborazione strategica;
- Per tutti i cittadini, che -di fronte all’ampliamento dei confini del welfare- sono comunità coinvolgibili direttamente. Lo scarto si dà nel passaggio dall’attivazione dei soggetti tradizionali del sociale (i servizi sociali, i servizi socio-sanitari e socio assistenziali), all’engagement di tutta la comunità, passando dal coinvolgimento parcellizzato alla partecipazione come processo continuativo e circolare.

ANALISI DEI PUNTI CRITICI

L'esigenza di scarto fin qui tracciata va posta in dialogo con le criticità che si incontrano nei territori: le stesse possono diventare un punto di partenza per riflettere su come un uso fattivo della normativa possa mettere nella condizione di dotarsi di strumenti metodologici e di governance coerenti al senso stesso della norma e soprattutto efficaci a rispondere alle esigenze della comunità.

Quali sono i punti critici che si incontrano?

1. Innanzitutto co-programmare e co-progettare chiedono un investimento (di tempo, risorse, ricerca...) che può essere riconosciuto come necessario solo dentro un nuovo modo di collocarsi nella relazione reciproca e nella visione della comunità. Tale investimento assume significato solo se i processi che vengono gestiti attraverso l'investimento stesso generano valore aggiunto, viceversa saranno visti da ciascun soggetto come "perdita" (di tempo, risorse..);
2. altro aspetto critico riguarda la visione da stakeholder dei processi: una cultura orientata a logiche e interessi soggettivi genera come effetto una centratura sulla categoria o l'interesse rappresentato; muoversi per la tutela degli interessi della propria organizzazione o del proprio territorio snatura le logiche co-programmatorie e di co-progettazione, che assumono senso solo dentro logiche orientate da interessi condivisi;
3. infine per costruire un welfare condiviso tra PA e ETS diviene critico non condividere prospettive e presupposti di lettura della comunità: dare per scontata la visione del modello di welfare corre il forte rischio di non considerare gli aspetti fondativi di riferimento. Muoversi secondo logiche assistenziali o viceversa di promozione della comunità diviene un presupposto fondativo essenziale per poter co-programmare e co-progettare dentro una visione condivisa.

Cosa consente allora di gestire gli aspetti critici che le reti incontrano? Quali "bussole di metodo" possono orientare le reti territoriali affinché le criticità non diventino ostacoli ma punti di partenza

per dare seguito ad un cambio di passo nella relazione tra PA e ETS?

Prendiamo a seguire in esame ciascun aspetto critico e per ciascuno tracciamo quali strumenti possono consentirne la gestione nella direzione dell'esigenza di scarto.

PRIMO STRUMENTO: UNA MATRICE DI GOVERNANCE CHE PROMUOVE CORRESPONSABILITÀ

“Abbiamo fatto tanti incontri per poi andare avanti come abbiamo sempre fatto...”: il “come abbiamo sempre fatto” fa spesso riferimento all'uso di modelli organizzativi burocratici, che facilitano l'instaurarsi di rapporti subalterni sia tra ruoli che tra organizzazioni, e che sono dunque poco garanti di condivisione e corresponsabilità.

Ecco allora che gli investimenti (di tempo, risorse, ricerca...) vengono considerati come “sprechi” nella misura in cui modelli organizzativi burocratici, ovvero fondati sull'esecuzione di procedure, o funzionali, cioè basati sulla specializzazione tecnica, massimizzano ed efficientano in termini assoluti i passaggi comunicativi e gestionali.

Quali sono però le ricadute dell'utilizzo di modelli burocratici o funzionali?

Tra le implicazioni più significative occorre considerare gli effetti in termini di delega e deresponsabilizzazione, che si possono alimentare proprio in virtù della messa in campo di processi unidirezionali (chi decide prescrive e pone condizioni a chi esegue e non è valorizzato uno scambio nell'altra direzione) o parcellizzanti, in virtù di un valore dato alla specializzazione nella gestione dei processi.

Ecco allora che non possiamo prescindere dalla riflessione circa il modello organizzativo adottato, sia come singole organizzazioni interagenti (della PA o del Terzo settore) sia come matrice sovra organizzativa, ovvero quale modello di governance territoriale viene ad instaurarsi nella gestione dei processi di co-programmazione e co-progettazione.

Potremmo anche dire: perché l'investimento assuma valore oc-

corre dotarsi di una matrice organizzativa e di governance che orienti l'investimento ad obiettivi condivisi.

Quale modello organizzativo e di governance può favorire l'instaurarsi di relazioni di corresponsabilità?

Modelli per obiettivi e processi consentono maggiormente di creare le condizioni affinché ogni ruolo, a ciascun livello in cui si trovi, sia costantemente sollecitato ad offrire contributi utili al perseguimento degli obiettivi organizzativi (sia che si tratti della singola organizzazione che di una matrice territoriale allargata).

Tale modello consente di instaurare circolarità e interdipendenza, criteri imprescindibili per sollecitare corresponsabilità nella gestione dei processi.

Vediamo una rappresentazione che aiuta a descrivere in cosa si sostanzia una matrice che promuove corresponsabilità:



Figura 1 - Matrice di governance che promuove corresponsabilità

Perché i processi di dialogo tra livelli si mantengano nella loro "tridimensionalità", ovvero non si appiattiscano nella gestione delle singole funzioni, occorre che ciascun livello si posizioni precisamente rispetto agli obiettivi che gestisce e al contempo si sviluppi nell'in-

terazione costante con gli altri, presidiando e facendo manutenzione del come va ad interagirvi.

Il livello che talvolta risulta critico implementare è quello gestionale: spesso viene infatti schiacciato in ruoli di coordinamento che, se posti in relazione solo alle esigenze del livello operativo, rischia di perdere il suo valore di “motore del continuo sviluppo” dei processi di co-programmazione e di co-progettazione. Interrogandosi costantemente sul come mettere in campo le strategie che consentono di perseguire gli obiettivi, il livello gestionale sollecita anche un posizionamento del livello operativo non come mero esecutore bensì come antenna che legge e offre letture rispetto all’impatto e alla rimodulazione delle strategie per perseguire le linee di indirizzo definite dal livello dirigenziale.

L’esigenza di avere a disposizione elementi riguarda anche il livello politico, che li raccoglie in primis dal livello dirigenziale, a sua volta in continua connessione con quello gestionale e operativo. Le fratture che spesso si generano tra i ruoli decisori (politici) e i ruoli tecnici (delle Amministrazioni Pubbliche e in generale delle organizzazioni) si originano da diversi possibili errori:

1. non muoversi in virtù del proprio ruolo e dei suoi obiettivi (ad esempio il politico che si mette a gestire direttamente processi in capo ad altri ruoli o il Dirigente che assume in sé la responsabilità di definire in modo autoreferenziale le linee di indirizzo);
2. non interagire in virtù degli obiettivi che si condividono bensì in relazione al “fare”, virtualizzando gli obiettivi e dunque il dialogo tra livelli;
3. non utilizzare un modello di valutazione e dunque indicatori che consentano di leggere la comunità e quanto i movimenti che vi si rilevano siano stati generati dagli interventi messi in campo: solo attraverso solidi strumenti valutativi possono essere costruite proposte che vadano a modificare nuove linee di indirizzo e nuove scelte politiche.

La costruzione di una matrice di governance che promuove cor-

responsabilità non riguarda solo gli assetti formalizzati della coprogrammazione e della coprogettazione: tale matrice può riguardare sia la singola organizzazione che l'interazione tra organizzazioni diverse nella gestione di svariati processi e consente di orientare i ruoli rispetto allo specifico contributo che hanno da offrire in relazione all'obiettivo comune.

Costruire sistemi di governance che promuovono corresponsabilità richiede una lettura rigorosa del punto di sviluppo della cultura della coprogrammazione e della coprogettazione, ovvero di quanto gli snodi territoriali già siano orientati ad obiettivi comuni o quanto invece siano collocati da stakeholder (ovvero orientati prevalentemente da obiettivi propri). Questa analisi consente di strutturare strategie che vadano a creare le condizioni per rendere maggiormente perseguibile la collaborazione verso il bene comune, in particolare la generazione di una cultura di squadra.

La condivisione esplicita di un modello organizzativo per obiettivi e processi, da cui si genera una matrice quale quella sopra descritta, diventa dunque uno strumento metodologico di fondamentale importanza affinché gli investimenti (di tempo, risorse, ricerca..) possano trovare valore: ogni livello riconosce il valore dell'investimento quando nel dialogo il contributo portato germina e migliora processi, trasformando anche i punti critici e gli eventuali errori in occasioni di innovazione e sviluppo.

SECONDO STRUMENTO: LA PROMOZIONE DI UNA CULTURA DI SQUADRA

Abbiamo più sopra descritto l'impatto critico che si genera quando ruoli e snodi diversi interagiscono tra loro guidati principalmente da obiettivi e interessi propri, secondo una logica stakeholder.

Se la matrice descrive gli obiettivi e i processi legati a ciascun ruolo e livelli, il come si dipana l'interazione tra ruoli e livelli è definito da quanto è condivisa e praticata una cultura di squadra.

Quali sono allora le condizioni necessarie per muoversi in squadra?

La prima condizione è la costruzione di obiettivi condivisibili, perseguibili e valutabili. L'obiettivo descrive il cambiamento che la squadra vuole promuovere. L'obiettivo non è il risultato, non è qualcosa che i ruoli si attribuiscono in modo autoreferenziale e è necessario che sia esplicito per poter essere usato costantemente da tutti. Non si dà squadra senza un obiettivo comune che anima ogni movimento della squadra stessa: potremmo anche dire che la squadra si genera in virtù del perseguimento di obiettivi condivisi.

La seconda condizione è la definizione di ruoli e snodi a fronte dell'obiettivo. Un errore che è possibile compiere a riguardo è quello relativo alla definizione dei ruoli in virtù di aspetti di carattere personale e analogamente di definire assetti di squadra in virtù di criteri avulsi dai ruoli ricoperti. L'attribuzione dei ruoli (metaforicamente la scelta dei giocatori per vincere la partita) dovrebbe rispondere a criteri di competenza e assunzione delle responsabilità proprie del ruolo. Al contempo ciascun livello della matrice ha la responsabilità di fare scouting, arricchendo di contributi le squadre territoriali, ovvero allargando ad altre risorse (opportunamente definite rispetto agli obiettivi dei loro ruoli) la possibilità di sviluppare costantemente la squadra stessa.

La terza condizione riguarda l'individuazione e l'uso di un metodo di lavoro fondato sulla collaborazione: il metodo di lavoro sono le "regole del gioco", il come si interagisce da squadra nel perseguimento degli obiettivi condivisi. Spesso accade che, pur all'interno di una filiera di coprogrammazione o di coprogettazione, si assista alla messa in campo di movimenti maggiormente riconducibili ad un modello burocratico. Si definiscono per esempio procedure, mansioni e protocolli, talvolta perdendo di vista l'obiettivo comune. La definizione dei metodi e delle prassi di lavoro può essere un passaggio intermedio, purché sia emanazione di un modo di lavorare coerente con il modello organizzativo di riferimento.

Una quarta ed ultima condizione è l'implementazione costante delle competenze di saper essere per tutti i ruoli della squadra. Occorre che ciascuno impari a monitorare costantemente il proprio contributo, a come lo offre agli altri, a come lo orienta rispetto ad obiettivi condivisi. La competenza di muoversi in squadra richie-

de uno specifico investimento, non viene da sé: occorre costruire opportuni snodi di governance che presidino e facilitino la collocazione e le competenze delle risorse della squadra e sollecitino una collaborazione tra tutti i ruoli.

Con una rappresentazione grafica potremmo rendere visivamente così la cultura di squadra e i suoi ingredienti necessari:

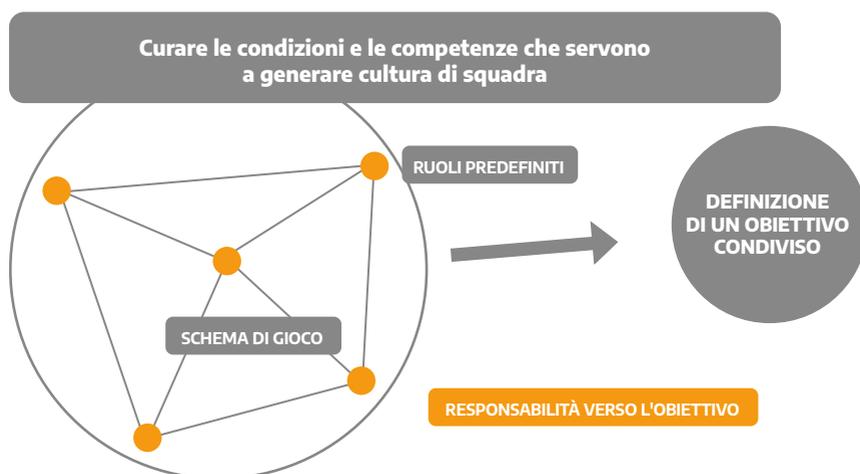


Figura 2 - Elementi necessari per generare un assetto da squadra

Lo strumento della promozione di una cultura di squadra, ove tutte le condizioni sopra descritte siano processualmente garantite e monitorate, consente la gestione di possibili posizionamenti secondo logiche stakeholder perché sposta ciascun contributo alla direzione comune che la squadra stessa è chiamata a mantenere come proprio riferimento.

TERZO STRUMENTO: L'ANALISI DELLE ESIGENZE COMUNITARIE COME PRASSI FONDATIVA DI UN WELFARE DI COMUNITÀ

Nel ripensare al rapporto tra PA e ETS, con particolare riferimento agli spazi normativamente promossi della coprogrammazione e della progettazione, serve ora domandarsi come possiamo contribuire ad una lettura condivisa di quelli che tradizionalmente abbiamo definito come “bisogni” che non vada nella direzione di parcellizzare la risposta sui singoli interessi o sulle singole specializzazioni. Da dove partire dunque?

Se la finalità (anche istituzionalmente intesa) del Terzo settore è quella di partecipare al perseguimento del bene comune e alla promozione della coesione sociale e della cittadinanza attiva, e se la pubblica amministrazione ha il mandato di facilitarne la partecipazione promuovendo governance condivise, allora il focus va tenuto sui processi sociali.

Spesso entro modelli di welfare assistenziale si è posto invece il punto di partenza sulla cosiddetta analisi dei bisogni. La definizione tradizionale di bisogno definisce una mancanza (di un soggetto o di una categoria di soggetti) che genera una richiesta di compensazione di quella mancanza (per esempio il bisogno del contributo economico, il bisogno di un lavoro, il bisogno abitativo e via dicendo). Tale definizione condivisa all'interno di un paradigma di welfare assistenziale porta con sé implicazioni e rischi.

Il primo è l'appiattimento dei sistemi di welfare sulle categorie di bisogno: i bisogni sono connessi a qualcuno a cui manca qualcosa e quindi ha un interesse a veder assolto il suo bisogno e la sua richiesta. Si generano così servizi definiti sulle aree di bisogno o sulle categorie di bisognosi (minori, stranieri, anziani, disabili...).

Altro rischio è l'attesa di una mancanza per poter intervenire: in assenza di richiesta, un modello di welfare assistenziale non contempla la possibilità di intervenire. Occorre avere un bisogno per potersi affacciare alle porte del welfare dell'assistenza. L'implicazione che gli studiosi di welfare hanno ormai messo a fuoco chiaramente è che questo tipo di impostazione - con questa definizione tradizionale di biso-

gno e con questa lettura esclusivamente su ciò che manca a certe categorie - allena la comunità all'assistenza piuttosto che allenarla a quello che è la direzione che la normativa dice, cioè alla cittadinanza attiva.

Altra implicazione è che ci si muova in virtù delle risorse (economiche) disponibili: spesso così si è collocato un Terzo settore orientato a rincorrere le risorse dell'Ente Pubblico piuttosto che a perseguire il suo stesso mandato istituzionale di promotore di coesione, e a farlo da imprenditore, non nell'attesa passiva delle possibilità di finanziamento a garantirne la sussistenza.

Il termine "bisogno" porta con sé un mondo di impliciti, di pratiche, di modi di agire e di collocarsi tra i diversi attori del territorio che paradossalmente va in contrasto con tutto quello che invece la norma chiede di perseguire rispetto alla collaborazione tra ente pubblico e Terzo settore, in modo assolutamente innovativo e promozionale.

La definizione tradizionale di bisogno rischia di marcare il solco della frammentazione della comunità, definendo le specificità delle singole categorie di portatori di bisogno e contrastando la promozione di coesione.

Per coprogrammare e coprogettare siamo certamente chiamati a leggere i "bisogni" tradizionalmente intesi, non possiamo esimerci dal raccogliere le richieste e le sollecitazioni che alla rete dei servizi arrivano dalla comunità del territorio. Se ci limitiamo a questo però perdiamo un passaggio fondamentale per rispondere invece ad un nuovo modo di fare welfare. Occorre chiederci anche quali sono i processi sociali che generano queste stesse richieste, o l'assenza di richieste.

Si pensi alle sacche di fragilità che il periodo pandemico ha generato: si è trattato spesso di persone che non portano richieste ai servizi perché non si riconoscono o non si sono mai descritti come "portatori di bisogni". Ciò comporta che da un lato non rileviamo quali modalità questi stessi cittadini hanno individuato per gestirsi le criticità e dall'altro, non intercettandoli, non favoriamo processi che possono circolarmente accompagnarli nella gestione delle criticità stesse.

Ugualmente sarebbe un errore limitarsi solamente a leggere il bisogno di gestire ad esempio i cosiddetti "giocatori d'azzardo pato-

logico” o le donne vittime di violenza, senza chiedersi come il territorio configura tali realtà e come interviene su di esse, o cosa fanno gli altri ruoli che sono implicati e interagiscono con i soggetti che consideriamo primi destinatari di servizi di assistenza.

Nel momento in cui si struttura una rete per la gestione di alcune criticità, non si può prescindere dalla lettura di come la comunità funziona, senza limitarsi strettamente a leggere la richiesta portata da alcuni cittadini. In questo modo diviene possibile generare opportunità nuove, non praticabili all'interno di una modalità assistenziale fondata solo sulla lettura della mancanza.

Se quindi ci si focalizza sui processi sociali che generano una determinata richiesta, o anche una “non richiesta”, il focus sarà su come la comunità si muovono nel gestirsi (o nel non gestirsi) dei bisogni che nelle comunità si creano.

Si apre così la possibilità di creare trasversalità fra soggetti che si occupano di quel processo, facilitando la costruzione di filiere virtuose: piuttosto che convocare tutti i soggetti che si occupano della medesima fetta di utenza, che potrebbero leggersi come competitor, si individuano nuovi attori coinvolgibili fuori dal tradizionale ambito del servizio sociale. Solo così riusciamo a dare contezza della possibilità che ci si rivolga per esempio al mondo del profit non esclusivamente come finanziatore caritatevole di iniziative ma come coproduttore di filiere di servizi, senza snaturarne la vocazione.

Leggendo le esigenze della comunità, ovvero i processi che generano le richieste, diviene inoltre possibile anticipare l'emergere dei bisogni del territorio: immaginare scenari futuri diventa ulteriore responsabilità delle squadre territoriali.

Dentro il cambio paradigmatico che un nuovo welfare di comunità chiede, diviene dunque necessario investire sulla generazione di una squadra territoriale e sulla promozione di una cultura della collaborazione. È a tutti gli effetti un investimento per diffondere corresponsabilità tra le diverse realtà territoriali: è creando efficienti filiere di collaborazione che si generano risorse e si promuove una comunità sempre più competente nella gestione di ciò che la riguarda.

Coprogettazione e coprogrammazione come processi di pensiero collettivo

Riccardo Mariani

Esperto di politiche sociali

Il mondo della cooperazione sociale e degli Enti locali sta attraversando una fra le situazioni più faticose e complesse sul fronte del welfare comunitario. La tenuta della coesione sociale è stata fortemente influenzata dall'emergenza pandemica che costituisce un vero e proprio spartiacque, incredibilmente potente e pervasivo, nell'attuale momento storico. Tutto questo porterà rilevanti cambiamenti e andrà a incidere anche sul lessico utilizzato finora rispetto ai temi delle politiche sociali.

Ciò non significa, però, fare tabula rasa di quanto acquisito sinora. In questo senso, va sottolineata l'impalcatura normativa già a disposizione per le forme di welfare territoriale. Il Codice del Terzo settore, il Decreto semplificazioni e, da ultimo, la provvidenziale sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale, costituiscono quella "cassetta degli attrezzi" che, in questa fase di tempesta, può e deve essere estremamente utile nel ricodificare alcune questioni di politica sociale. Il contesto in cui ci troviamo rende evidente che il welfare comunitario non potrà essere così come l'abbiamo inteso nel periodo pre-Covid.

Da qui in avanti abbiamo bisogno di investire in chiave sempre più multidisciplinare e multifattoriale, mettendo in campo una forma nuova di intelligenza collettiva. Non c'è niente di più concreto di un processo di pensiero collettivo per cercare di affrontare un tema complesso, che vede la necessità della collaborazione di vari attori del territorio nel rispondere alle esigenze, già presenti ed emergenti, che la pandemia ha fatto affiorare e i cui effetti si perpetueranno, purtroppo, anche in futuro. Le migliori esperienze di alleanza strategica tra la parte pubblica e del privato sociale, avevano cominciato

a produrre esperienze interessanti prima della pandemia. Oggi non è più una scelta, ma è una necessità impellente che queste prove di alleanza, da cui sono scaturite esperienze valide, prima fra tutte la coprogettazione, diventino un faro, una guida verso la costruzione di reti territoriali solide ed estese.

La promozione di azioni progettuali, di interventi integrati, di forme di collaborazione, con la messa in comune non solo di risorse economiche, ma anche organizzative, conoscitive e professionali sono aspetti importantissimi per affrontare questa dimensione di cambiamento che stiamo vivendo.

I concetti di territorio e di comunità, sino ad ora adottati, devono essere ripensati e rivisti in chiave di alleanza strategica. In questo scenario, è evidente che il Terzo settore non può essere esclusivamente un attore economico ed erogatore di servizi, ma un attore politico-sociale. E se questa è la chiave di lettura, il welfare di comunità deve muoversi all'interno di un paradigma che favorisca la rigenerazione non solo dei sistemi relazionali, ma anche delle politiche sociali – potremmo dire addirittura delle politiche pubbliche - in cui vi sia la co-costruzione delle risposte da dare alla cittadinanza. Dovranno farsi strada, nel welfare, nuove strategie di solidarietà e di comunità che si generino all'interno di un lavoro comune, serrato, impegnativo per riannodare i fili di un discorso di cambiamento che la pandemia ha schiacciato in un'operatività affannosa degli Enti locali, della cooperazione sociale, della cittadinanza. Vanno ricercate soluzioni inedite ai nuovi innumerevoli bisogni sia in chiave sociale sia, a maggior ragione, in termini sanitari e socio-sanitari.

È evidente che questo “soffocamento” sull'urgenza trascina con sé il rischio di regredire verso un welfare neo-assistenziale, in cui le progettualità comuni vengono meno. Tale momento rappresenta al contempo l'opportunità di seguire percorsi inesplorati proprio perché ci troviamo di fronte a uno scenario totalmente sovvertito rispetto a quello pre-Covid. Questo è un elemento di consapevolezza della parte pubblica e del Terzo settore che hanno sinora cercato di mettere in campo maggiori interazioni, integrazioni di saperi, di competenze e di azioni. È un monito assolutamente ineludibile per rilanciare la chiave della partnership diffusa insieme a quelle forme

di cittadinanza attiva e di volontariato emerse in questa fase pandemica in più parti d'Italia, come per esempio le forme di mutualismo e di cooperazione nate dal basso.

Il rilancio di un welfare ancor più comunitario, attuabile e che si potrebbe configurare come paradigma culturale nuovo da mettere in atto e da consolidare nel tempo, può essere realizzato dando vita a una nuova strategia nella programmazione sociale, in termini di politiche pubbliche e di Terzo settore, e intersecando un altro vaso comunicante, quello prodottosi con il mutualismo dal basso.

Oggi abbiamo gli strumenti normativi che possono diventare l'equipaggiamento utile per promuovere un cambiamento e migliorare l'efficacia e l'impatto sia dell'azione pubblica sia di quella del Terzo settore.

Coprogrammazione e coprogettazione sono realtà che vanno potenziate, a maggior ragione nell'attuale scenario in cui si osserva un'esponenziale crescita della vulnerabilità e della fragilità sociale, anche all'interno di quelle fasce sociali che avevano meno esigenza di supporto da parte delle istituzioni preposte.

È giunto, dunque, il tempo di potenziare processi di pensiero fertili e contaminanti intorno al welfare e alle politiche pubbliche, è necessario muoversi con tempestività analizzando il contesto e promuovendo una maggiore corresponsabilità che diventino elemento fondamentale di quella parte del welfare pubblico e del Terzo settore che ha condiviso prassi operative con un buon impatto sociale.

Dobbiamo produrre corresponsabilità di visione di lungo periodo, competenze di coprogrammazione, linee e piste di sviluppo comuni e all'insegna del bene comune. La formazione permanente diviene un aspetto importante, perché, se c'è stata una deriva in questi decenni nel comparto della politica e non soltanto, è stato il progressivo decremento della capacità di individuare, di sviluppare e orientare visioni, anche un po' eretiche rispetto alla mera erogazione di un servizio.

D'altro canto, nel mondo del Terzo settore si è manifestato un rinserramento nelle proprie organizzazioni e si è accentuata la diffidenza verso il pubblico, avendovi riscontrato elementi di rigidità, che può indurre a chiudersi nella propria categoria di appartenenza. La crisi attuale può e deve invece smuovere le migliori intelligenze,

le migliori capacità di relazione e schiudere processi di trasformazione e di governance plurale di una situazione che altrimenti rischia di sfuggire a qualsiasi capacità di comprensione e di guida.

Questi tempi di pandemia hanno messo ancor di più a nudo la frammentazione territoriale, insieme alla grande e drammatica dimensione sanitaria. Chi ha a cuore il welfare comunitario non può astenersi dal prendere posizione anche su questi temi e, anzi, deve fare la sua parte. La presa in carico e la cura della propria comunità, qualora non si generi la saldatura di una visione strategica, organizzativa e operativa anche tra mondo sociale e sanitario, non può essere conseguita con reale efficacia.

La legge 23 del 2015 di Regione Lombardia, a questo proposito, era figlia di un libro bianco che, al di là dell'esito normativo, conteneva direttrici estremamente interessanti sull'integrazione di questi due mondi. Tuttavia, gli strumenti, non soltanto economici, messi a disposizione per conseguire gli obiettivi ambiziosi di integrazione del mondo sociale con il mondo sanitario si sono mostrati inadeguati. Era necessario mettere in campo un assetto culturale di radicale cambiamento del quadro, che avviasse un processo centrato sulle capacità evolutive, nell'analisi congiunta dei bisogni, nella collaborazione effettiva, nella costruzione di risposte coordinate, sia del mondo sanitario sia di quello sociale. Spesso il sociale si è rapportato con il sanitario portando semplicemente cahiers de doléances su questo o quel tema. Era ed è necessario, viceversa, partire dalle nostre esperienze, dalla nostra formazione e dal nostro confronto interno approfondito, per individuare criticità, ma soprattutto per contribuire al cambiamento delle relazioni e favorire concreti e visibili processi di integrazione socio-sanitaria, a beneficio delle nostre comunità.

Ben vengano allora le occasioni che stanno promuovendo nuova formazione di competenze. Oggi la sospensione del tempo provocata dalla pandemia potrebbe paradossalmente favorire l'immissione di questo nuovo modo di guardare la scena, di analizzare il contesto, di pensarne gli sviluppi. L'alleanza strategica tra pubblica amministrazione, Enti del Terzo settore e gli elementi più forti del volontariato, dell'associazionismo, delle famiglie è la chiave di volta per sviluppare due tipi di azioni: una disseminazione estesa di nuove

possibili risposte efficaci ai bisogni emergenti in questa fase; un ripensamento e una riqualificazione del significato di territorio.

Il territorio, pensato fino a ieri come lo spazio fisico, il luogo geografico in cui si svolge un'attività di natura produttiva, culturale, sociale ed economica, va inteso oggi come un ecosistema in cui ciascuno assume un segmento di responsabilità per affrontarne le situazioni di maggiore fragilità e vulnerabilità che sono emersi. Anche l'ente Regione Lombardia deve mutare il proprio sistema di relazioni con i territori di riferimento e ripensarsi in una chiave maggiormente collaborativa e trasformativa dei processi sociali. Non si può più pensare al territorio ante Covid altrimenti nel post pandemia rischiamo di essere inadeguati e impreparati. Dobbiamo ripensare la comunità come attraversata, in questo periodo, da tensioni, fatiche e insicurezze di cui non abbiamo ancora piena consapevolezza. Mi riferisco anche gli effetti collaterali non solo economici della pandemia, legati alla fragilità psico-sociale, alla tenuta della coesione sociale, alla capacità o meno di reggere l'urto di questa fase drammatica e di cui non sappiamo ancora misurarne la reale portata.

Questo è il tema su cui ci si deve interrogare innanzitutto, perché non abbiamo tutte le risposte o ne abbiamo poche ed è necessario approntare un laboratorio di ricostruzione delle risposte alle esigenze della comunità, facendo tesoro di quanto fin qui raccolto. Il tema del welfare comunitario resta orizzonte valido, ma deve evolversi, guardando a quanto è accaduto e sta accadendo. Quel che ci offre l'articolo 55 del codice del Terzo settore e quello che ci dicono alcune esperienze riuscite a livello territoriale, che sono nate in chiave di coprogrammazione e coprogettazione, devono aprire una nuova stagione che porti a un ripensamento dei paradigmi del welfare.

È evidente che il tema della governance diventa a sua volta cruciale ma, prima, è necessario ripensare al rapporto tra pubblica amministrazione e Terzo settore, o meglio tra politico e sociale perché non c'è niente di più politico del sociale in questo tempo.

Il punto di svolta, ribadisco ancora una volta, risiede in quell'alleanza strategica tra PA, Terzo settore e forme di associazionismo di volontariato, di cittadinanza attiva che si doti di una strutturazione consolidata da disseminare. I territori sono la nuova frontiera su cui

impegnarsi e abbiamo un bisogno estremo e drammatico di nuove forme di leadership territoriali.

I momenti di confronto, di pensiero e di promozione di competenze, devono diventare l'asse centrale su cui concentrare la nostra attenzione in chiave politica, sociale e anche di programmazione futura. Laddove la pressione eccessiva e l'affannosa operatività quotidiana può diventare fagocitante, dobbiamo ritagliarci occasioni di formulazione di nuovi processi di pensiero collettivo.

Coprogrammare e coprogettare per innovare le istituzioni

Nicola Basile

Esperto di politiche sociali

IL CICLO DELLE POLITICHE E I SUOI BLOCCHI

Gli anni che stiamo vivendo sfidano in maniera seria le istituzioni¹, riducendone sempre più lo spazio di azione e interrogando le relazioni tra pubblica amministrazione e soggetti privati. In particolare, per quanto riguarda il welfare locale, i rapporti tra i Comuni e gli enti del Terzo settore. Così prima di affrontare il tema della coprogrammazione e della coprogettazione appare importante evidenziare alcune questioni problematiche che attraversano le nostre comunità.

La prima questione è legata alla riduzione delle risorse pubbliche, che ha portato a un restringimento del perimetro delle politiche, le quali faticano sempre più a rispondere alle problematiche sociali. Questo fattore ha rallentato l'innovazione *bottom up*, che nasceva dal rapporto, a volte anche conflittuale, tra cittadini-portatori di interessi e istituzioni locali. Contemporaneamente non si sono affermati programmi *top down* che hanno innovato le politiche territoriali. I due approcci hanno rallentato le evoluzioni del sistema, sostanzialmente disegnato per rispondere a esigenze degli anni novanta e due-mila. In sintesi, l'adattamento del ciclo delle *policy* è stato molto più lento rispetto alle trasformazioni delle problematiche sociali, basti

¹ "Insieme duraturi e connessi di regole (formali o informali) che prescrivono ruoli di comportamenti, vincolano le attività e danno corpo alle aspettative". Ripreso da Keohane R. O., *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, 1989, p. 163.

pensare ai servizi domiciliari anziani oppure alle politiche giovanili.

La seconda questione rilevante è il posizionamento di una parte del Terzo settore. Una sua componente significativa, infatti, si è sganciata, almeno in alcune diffuse retoriche, dalle amministrazioni pubbliche. La motivazione si fonda sull'assunzione di una maggiore efficacia ed efficienza delle *performance* dei soggetti non pubblici in iniziative basate sia su meccanismi di quasi-mercato sia su progetti di innovazione sociale. In ambedue i casi, non manca il sostegno delle risorse pubbliche e i risultati quantitative delle iniziative, comunque, non hanno raggiunto una significativa magnitudine rispetto al sistema dei servizi di welfare locale complessivamente esistente.

RIAVVIARE IL PROCESSO DI ADEGUAMENTO DELLE POLITICHE

Partendo dalle questioni problematiche brevemente illustrate, a mio avviso si possono evidenziare alcuni temi strategici che rendono significative la coprogrammazione e la co-progettazione. Il primo risiede nella necessità di riavviare il ciclo di programmazione delle politiche, in modo da rendere le *policy locali* e il sistema dei servizi più adeguati agli attuali fabbisogni.

Il secondo tema strategico consiste nel tentativo di riavvicinare gli attori delle politiche territoriali, rafforzando le infrastrutture sociali e costruendo una nuova alleanza tra Comuni ed ETS. Tutto questo per *ricostruire* società e superare la disintermediazione che ha depauperato le nostre comunità, marginalizzando i corpi intermedi. Il rilancio di un'alleanza strategica potrà attivare processi di innovazione sociale e che permettano un pool tra risorse pubbliche e private. È importante evitare che queste esperienze si localizzino esclusivamente nelle grandi città e nei contesti più ricchi, innescando così nuovi meccanismi di disuguaglianza sociale.

Gli elementi strategici individuati assumono senso esclusivamente all'interno di un paradigma relazionale tra PA e ETS, che preveda uno specifico modello di condivisione della funzione pub-

blica, l'Amministrazione Condivisa, che, come evidenziato anche nella sentenza 131/2000, “[...] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, 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, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”. Nel quadro descritto la coprogrammazione e la coprogettazione trovano la loro ragione fondativa. In tale contesto, coprogrammare e coprogettare non ha il significato solo di optare per una determinata procedura a evidenza pubblica (forse) innovativa, ma si connette a una precisa modalità di relazione PA ed ETS che innova il sistema delle relazioni sociali nelle sue dimensioni politica e di gestione dei servizi, assumendo come visione di riferimento la volontà di realizzare specifici modelli di welfare comunitario.

UN NUOVO PARADIGMA: L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Scegliere il paradigma dell'Amministrazione condivisa significa porre al centro della dinamica di ideazione e produzione di un servizio il processo collaborativo tra i soggetti territoriali. Questo modello, comportando nuovi rapporti di potere e nuovi percorsi di elaborazione e gestione delle strategie, richiama la necessità di un riequilibrio delle relazioni tra PA ed ETS, spingendo a investire su modelli di *governance* orizzontali e circolari anziché verticali e unidirezionali. La decisione è quella di accettare le sfide che pone la complessità, provando a costruire soluzioni collaborative e che prevedono una forte interdipendenza tra gli attori della comunità.

Prediligere la coprogrammazione e la coprogettazione significa non accettare la riduzione del perimetro delle politiche pubbliche, non rassegnarsi alle narrazioni che raccontano di istituzioni ingessate e incapaci di attivarsi. È il tentativo di disegnare un'amministrazione locale capace di essere una piattaforma abilitante, che inneschi

processi di *empowerment territoriale*. Serve una nuova postura di chi fa amministrazione, nella comprensione che bisogna abitare i territori in maniera continua e collaborativa.

Come evidenziato inizialmente l'Amministrazione Condivisa, è una possibile risposta alla disintermediazione che attraversa le comunità. Promuovendo una pubblica amministrazione in grado di uscire da un ruolo di programmazione e controllo, per assumerne anche uno di abilitazione, con la finalità di rendere i reticoli territoriali più densi e capaci di produrre risposte sociali in grado di contrastare, con politiche di sviluppo locale, l'amplificazione delle disuguaglianze connesse all'accesso alle opportunità e i rischi di impoverimento dovuto all'incapacità di sfruttare le competenze distintive territoriali, così da contrastare la dipendenza da scelte di sviluppo economico esogene.

Sviluppare strategie che si ispirano all'Amministrazione condivisa non vuol dire confondere i ruoli e rinunciare alle diversità, ma essere in grado di mettere in campo una modalità dialogica che tenga conto dei diversi punti di vista, di varie conoscenze e competenze. Proprio per questo sia nella Delibera 32 del 2016 di ANAC, sia nella relazione per l'approvazione della Riforma del Terzo settore, nell'ambito della coprogettazione, viene ribadito che l'Ente Pubblico, nell'ambito di percorso di collaborazione, deve presentare un progetto di massima e perseguirlo nello svolgimento delle attività, Questo avvalorata la competenza specifica della PA in relazione alla gestione del processo di coprogettazione.

INNOVARE FACENDO

L'approccio proposto, nella mia esperienza, vede tre elementi fondativi.

Il primo elemento è l'*equi-vicinanza* dell'Amministrazione locale, che si determina quando decide di aprirsi ai diversi attori sociali per permettere sconfinamenti settoriali e contaminazioni organizzative. Risulta centrale la capacità di dialogo istituzionale, la sua azione tra-

sparente e l'assenza di privilegi fra gli attori in campo. Quest'ultimo aspetto è centrale perché, come vedremo, esiste il rischio che alcuni interessi privati e personalistici catturino il processo, determinando, così, l'uscita dall'orizzonte pubblico. Il *core* dell'Amministrazione Comunale, sempre in un'ottica di equi-vicinanza, è quello di abilitare i soggetti in forma singola o aggregata e orientare le diverse attività in un'ottica di bene comune. In quest'ambito appare centrale contemplare anche la dimensione del conflitto, come fattore di riequilibrio del percorso verso il bene comune.

Il secondo aspetto, connesso al precedente, è l'*elemento partecipativo*, che richiama a una dimensione di cooperazione e che permea molti luoghi coinvolti in progetti di innovazione sociale. Fare Amministrazione condivisa si traduce, così, nel proporre, confrontarsi, discutere e mettere in gioco visioni del mondo, nella convinzione che alimentare il dibattito possa rafforzare le risposte sociali. Viene così rimessa in gioco la competenza di decidere della politica, nella convinzione che la riformulazione degli *obiettivi di policy* necessiti di un'ampia riflessione, coinvolgendo attori non pienamente inseriti nel gioco della rappresentanza. È importante evitare un uso retorico della partecipazione, come si è visto in alcune esperienze di bilancio partecipato, che suonano più come marketing politico oppure di programmazioni territoriali, che per mantenere una loro coerenza, rinunciano a comprendere le porosità e le contraddizioni dei territori, tendendo alla loro omologazione.

L'ultimo aspetto è l'approccio *data driven*² attraverso il quale, da un lato, si desidera immettere nei contesti di programmazione dati quantitativi per rafforzare la capacità di raccogliere e leggere le informazioni che il sistema stesso produce. Dall'altro, invece, il tentativo è di sottrarre all'esclusività della componente politica e culturale la definizione degli *obiettivi di policy* e la stesura dell'*agenda dei lavori*. Non si vuole mitizzare il dato e gli algoritmi, ma semplicemente,

² N. Basile, E. Dodi, S. Laffi, C. Lainati, S. Miccolis, K. Provantini, A. Spirito, *Crescere in tempi di crisi Il potenziale educativo dei territori: strumenti e approcci per il Terzo settore*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2021, pp. 49-61

facilitando lo scambio delle conoscenze, stimolare la produzione e l'utilizzo di informazioni significative per la progettazione sociale. È chiaro che nei prossimi anni questo aspetto sarà sempre più determinante e porterà a mettere in relazione fenomeni che, fino a qualche tempo fa, apparivano tra loro slegati. È essenziale sostanziare il lavoro di raccolta e analisi dati all'interno di *frame* partecipativi, perché aumentano la consapevolezza delle componenti locali e accompagnano le azioni tese a produrre cambiamenti sociali. Mettiamo in evidenza tale aspetto non per depotenziare l'approccio basato sui dati, ma per dargli maggior vigore e renderlo coerente con i contesti di programmazione del welfare.

Nella mia esperienza il paradigma dell'Amministrazione condivisa si sostanzia in forme differenti, così da garantire una pluralità di sguardi e intelligenze. In tale direzione troviamo:

1. *Regolamenti dei Beni Comuni con i Patti di Collaborazione*³: sono strumenti di diritto privato di natura pattizia individuati per rendere possibile la collaborazione tra i Comuni e i cittadini ai fini della realizzazione, su iniziativa dei cittadini e dopo un processo di negoziazione, di interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa;
2. *gli accordi di collaborazione procedimentali*⁴ che consentono di condividere una funzione pubblica al fine di migliorare un servizio;
3. l'attivazione dei *Distretti dell'Economia Civile*⁵, con l'obiettivo di promuovere le potenzialità di diversi attori sociali. Per fare questo è possibile utilizzare la metodologia del *design del potenziale del contesto territoriale*⁶ che, attraverso la raccolta dati, la georeferenziazione e l'analisi partecipata, vuole abilitare le potenzialità della comunità. Per riuscirci è imprescindibile leg-

³ Cosa sono e come funzionano i Patti di Collaborazione - <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/>

⁴ F. Dalla Mura, *Pubblica Amministrazione e non profit*, Carocci Faber, Roma, 2003, p. 73.

⁵ AA, *I distretti dell'economia civile: come sviluppare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica dei territori*, Pacini Editori, 2018

⁶ C. Andorlini (A cura di), *QUI: Mappare e connettere il potenziale dei territori per generare Economia civile*, PaciniEditori, 2018

- gere il territorio in maniera multidimensionale, evitando rappresentazioni piatte ed eccessivamente centrate sugli aspetti classici delle dinamiche sociali;
4. il disegno di *architetture aperte* e capaci di stimolare il confronto tra i diversi attori sociali, soprattutto in un'ottica di partecipazione alle decisioni pubbliche. In questo senso appaiono interessanti una serie di esperienze francesi che valorizzano il coinvolgimento delle comunità nella definizione di regolamenti e leggi (per esempio, il processo legato alla Convenzione sul clima di cui si sta occupando il governo francese⁷). Nella prospettiva descritta risulta stimolante anche l'utilizzo di piattaforme digitali, come per esempio, *Decidem*⁸ usato dalla municipalità di Barcellona;
 5. strategie di *engagement di cittadini* nelle attività di funzioni pubbliche, in tale direzione rileviamo anche esperienze molto semplici, ma estremamente vitali, come l'*Albo dei Volontari Civici* che, a fronte di un patto con la PA, portano avanti attività a favore dei propri concittadini. Per esempio, la strutturazione di *Piedibus Volontari* che contemperano le necessità delle famiglie con uno stile di vita sostenibile;
 6. promozione di percorsi connessi alla *comunità educante*, che prevedano dispositivi di collaborazione con le scuole, le famiglie e gli attori territoriali. In questa direzione si stanno elaborando metodologie particolarmente avvincenti come il *Service Learning*⁹.

DALLA TATTICA ALLA STRATEGIA, PER TESSERE UN'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Gli strumenti brevemente presentati aprono percorsi appassionati, però è importante sottolineare che in sé, la scelta delle singole

⁷ <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>

⁸ Sito Decidem Barcellona - <https://www.decidim.barcelona/>

⁹ <http://innovazione.indire.it/avanguardieeducative/>

attività, non definisce un modello di Amministrazione condivisa. Per muoversi in questa direzione è indispensabile costruire un approccio strategico, che punti alla gestione collaborativa dell'azione amministrativa e, per tale ragione, è importante adeguare gli strumenti di azione della PA (atti programmatici, regolamenti, statuti).

In particolare ritengo centrale intervenire sul ciclo di *programmazione dell'ente locale*, ovvero quel processo di pianificazione, programmazione e controllo dell'attività amministrativa che si concretizza nella successione di documenti: Documento Unico di Programmazione, Bilancio di Previsione, Piano Esecutivo di Gestione e Piano della Performance.

L'atto di partenza è il *DUP-Documento Unico di Programmazione*, che permette di integrare gli obiettivi di mandato dell'amministrazione, coordinare le azioni appartenenti alle diverse missioni e strutturare modalità di lavoro condivise, fino a imputare le risorse all'interno del Bilancio e del *Piano Economico Gestionale*. Da questo, infine, può derivare anche il *Piano della Performance*, che attribuisca progetti speciali che orientino gli operatori a sposare una modalità partecipata dell'azione amministrativa. Per realizzare azioni che spesso si muovono trasversalmente tra più settori, grazie al *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi*, è possibile istituire *Unità Temporanee di Progetto*, che implicano l'apporto di professionalità qualificate e differenziate appartenenti a più settori dell'ente.

Altro aspetto, che può portare ad un salto qualitativo, è la scelta della pubblica amministrazione di agire nell'ambito della sua potestà regolamentare, tramite le modifiche statutarie e la definizione di regolamenti, che incidano in maniera significativa sulla tipologia di gestione del welfare. In merito a questo secondo aspetto possiamo citare, solo a titolo di esempio, i regolamenti per l'attivazione di volontari civici, per la gestione condivisa dei beni pubblici e, infine, per la coprogrammazione e coprogettazione. L'aspetto statutario e regolamentare è estremamente rilevante perché può caratterizzare l'istituzione in un'ottica collaborativa e partecipativa, strutturando in maniera trasparente ed equi-vicina le modalità di relazione con i diversi soggetti. È importante non eccedere nell'elemento normativo, in modo da non ingabbiare eccessivamente gli aspetti processuali.

La modifica di regolamenti e statuti e l'approvazione di atti di programmazione rilancia la prospettiva di sviluppo dell'ente e impegna formalmente tutti gli attori in campo: Sindaco, Giunta, consiglieri comunali e funzionari fino ai singoli operatori.

Il Comune di Gorgonzola, di cui sono amministratore, in questo momento, a causa della pandemia, sta sperimentando un utilizzo innovativo del *Documento Unico di Programmazione*, cercando anche una connessione con gli obiettivi dell'Agenda 2030¹⁰, e l'attivazione di un'*Unità Temporanea di Progetto* sul tema partecipazione. L'idea è di coordinare la realizzazione di diversi dispositivi collaborativi in stretto rapporto con la maturazione dell'infrastruttura sociale che è chiamata a sostenere i rapporti con l'amministrazione comunale.

ALCUNE POSSIBILI TRAPPOLE

In una riflessione che vuole tentare di tracciare una prospettiva e sollecitare percorsi di azione è importante descrivere alcune trappole, che rischiano di bloccare l'evoluzione di un sistema territoriale, in una logica di amministrazione condivisa.

L'eccesso di narrazioni retoriche, a mio avviso, è la prima trappola. Infatti, sovente si nota l'applicazione di etichette, che richiamano modelli innovativi d'intervento, a pratiche ordinarie. Il risultato è la dispersione delle energie orientate al cambiamento. Si smette di interrogarsi sulle prassi, lontane da un effettivo cambiamento, per chiudersi, appagati, in narrazioni rassicuranti e autocentrate. In questi anni abbiamo assistito, per esempio, a un uso eccessivo dei termini generativo e collaborativo, che ha portato all'implementazione di dispositivi territoriali che non sono mai stati messi realmente in discussione.

¹⁰ Galli D., Vendremini E., *Enti Locali e Sustainable Development Goals. Verso una programmazione ispirata alla sostenibilità*, in Rapporto sul Futuro e l'Innovazione dell'Amministrazione Pubblica, a cura di B. Boschetti, E. Vendramini, EDUcatt, Milano, 2021, pp. 147-161.

La seconda trappola è quella della sopravvalutazione delle abilità burocratico-amministrative, quale fattore per lo sviluppo dell'Amministrazione condivisa. Se è assolutamente imprescindibile possedere solide professionalità per definire regolamenti e costruire procedure corrette, risulta altrettanto vero che sono indispensabili altre competenze. La pubblica amministrazione dev'essere in grado di progettare e gestire processi di partecipazione e, soprattutto, deve sapersi posizionare correttamente in relazione agli ETS. Se all'interno della pubblica amministrazione, non sono presenti le giuste competenze, la coprogettazione rischia di essere interpretata dentro modelli elaborati per rispondere sia a logiche di marginalizzazione del ruolo della pubblica amministrazione sia di ricerca di vantaggi impropri, in termini per esempio, di maggiore flessibilità, minor costo richiesti al Terzo settore, proprio da parte della pubblica amministrazione.

L'ultima trappola è la più insidiosa, in quanto difficile da cogliere e da mettere a tema. Nella costruzione di modalità di Amministrazione condivisa si rischia di stimolare sistemi di *lobbying territoriali*, che soffocano le energie della comunità. Appare essenziale, quando si parla di Amministrazione condivisa, che le *porte siano realmente aperte* ed è imprescindibile che la pubblica amministrazione metta in campo un'equi-vicinanza verso tutti i soggetti che desiderano essere attivi. È fondamentale incoraggiare *reti plurali* oppure *issue network*¹¹, in modo che ci sia una sostanziale equità. In questi contesti, la funzione di valutazione dev'essere condivisa, in modo da misurare gli impatti sulla comunità e apportare eventuali correttivi in relazione ai risultati raggiunti o meno. Capire, per esempio, se i soggetti pubblici e privati del sistema territoriale riescono, in un'ottica collaborativa, ad attrarre finanziamenti su bandi innovativi. Oppure se nei servizi sono fiorite nuove modalità di lavoro, in grado di promuovere il capitale sociale della comunità.

Aver presente alcune trappole che si possono nascondere attorno

¹¹ Schaeffer P., Loveridge S., "Towards an understanding of types of public-private cooperation", *Public Performance and Management Review*, 26, 169-189, 2002.

all'Amministrazione condivisa non deve scoraggiare nell'intraprenderne il percorso, ma semplicemente aiutare a individuare delle attenzioni utili al raggiungimento degli obiettivi prefissi.

LE CONDIZIONI DI ESISTENZA

Da quanto presentato nelle pagine precedenti, l'Amministrazione condivisa è percorso complesso, articolato e tutt'altro che scontato. Sono indispensabili decisioni politiche chiare, conoscenze giuridico-amministrative e competenze gestionali. Nelle conclusioni, prima di ribadire le ragioni politiche per cui intraprendere il percorso descritto, mi preme evidenziare tre sfide che ne rilevano, a mio avviso, anche le condizioni di esistenza.

La prima sfida è il rilancio del confronto tra strutture tecniche e organi politici. È essenziale che si assumano scelte gestionali che collegano gli indirizzi politici di allargare il campo di gioco degli attori sociali, basandosi su competenze burocratiche-amministrative e di gestione dei processi sociali. È vitale sia per quanto riguarda la correttezza delle procedure, ma anche per la reale costruzione di dispositivi collaborativi. Bisogna sostenere questo tipo di percorso congiuntamente alla facilitazione degli scambi tra settori, evitando la tradizionale ripartizione a *canna d'organo* che alle volte caratterizza negativamente l'azione amministrativa della pubblica amministrazione.

È imprescindibile anche l'ibridazione delle visioni delle amministrazioni pubbliche con quelle dei corpi intermedi e dei cittadini. Questa è la sfida centrale che attraversa tutte le questioni descritte, infatti, è vitale che consapevolmente l'apparato politico-burocratico-amministrativo promuova un confronto diretto e continuo con il territorio. È essenziale ragionare anche sui problemi che appaiono irrisolvibili, non nascondendo le criticità, ma provando a modificare le situazioni, in modo che i problemi possano risultare maggiormente trattabili. Solo attraverso questa scelta si può innescare un processo di innovazione e di adattamento *bottom up* delle politiche, che caratterizza, da un lato, un sistema capace di rispondere alle pro-

blematiche emergenti e, dall'altro, un'istituzione che vuole muoversi all'interno di un *frame* legato all'amministrazione Condivisa.

Conseguentemente è fondamentale riempire i territori di cantieri di coprogrammazione che valorizzino le reti territoriali, in modo da realizzare analisi delle problematiche e individuare soluzioni collaborative. Rilanciare lo strumento della coprogrammazione è l'elemento pratico per riuscire a rinvigorire la sussidiarietà orizzontale¹², purtroppo negli ultimi anni entrata in crisi. Scegliere di dare impulso a cantieri di coprogrammazione fa emergere due questioni. La prima, inerente a quale livello posizionare l'arena di discussione (Comune o Ambito Sociale), la seconda, invece, rispetto alla presenza o meno di competenze specifiche per gestirne le attività. Nel primo caso ritengo che il contesto di coprogrammazione debba essere posizionato al livello nel quale si sia maggiormente in grado di agire sulla problematica individuata. È la tipologia di problema a definire la scala di intervento. Bisogna ricordarsi, però, che le reti territoriali assumono maggior valore quando sono in grado di cogliere le porosità della comunità e a valorizzarne i peculiari reticoli sociali. Rispetto alle competenze è centrale che la pubblica amministrazione riesca a valorizzare figure in grado di gestire la complessità come, per esempio, i *community organizer* oppure i *community manager*.

RIGENERARE LE ISTITUZIONI: VERSO IL BENE COMUNE

Le questioni sono ampie e di non facile risoluzione, però è importante confrontarsi con queste sfide, in modo da muoversi come *buone istituzioni*. Se le Istituzioni sono un Bene comune¹³, come afferma Donolo, dobbiamo considerarle non come macchine o strumenti, ma come processi altamente strutturati e insieme come costruzioni

¹² AA., *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 25-35.

¹³ C. Donolo, *Istituzioni Intelligenti*, Feltrinelli, 1998, Milano, pp. 26-29

sociali. Hanno una natura processuale che è immersa nella catena delle interrogazioni e delle risposte che una società genera in continuazione. Considerato ciò, ancor di più, le istituzioni risultano di *tutti e per tutti* e quindi dipendono dalla capacità cooperativa dei soggetti sociali, che volontariamente o involontariamente le possono modificare. Proprio per questo hanno regole, standard, ruoli, tempi e divisioni del lavoro che le tutelano in modo da evitare *overgrazed* da individui oppure organizzazioni autocentrate. Così le istituzioni possono essere credibili, attendibili e responsabili, in modo da non piegarsi alle necessità dei singoli e a usi privati. Le istituzioni si valutano nella loro capacità di porsi in maniera efficace tra il problema e la soluzione, riuscendo così a migliorare la vita delle persone. Solo un approccio di questo tipo permetterà ai Comuni di rimanere istituzioni intelligenti, utili e capaci di costruire risposte in grado di far crescere le comunità.

Svolte le funzioni più tipicamente istituzionali appare fondamentale promuovere prassi istituenti *nella e con* la comunità. Risulta così indispensabile la capacità di gestione di *network territoriali*, in modo da riuscire a integrare, in una reale ottica di sussidiarietà orizzontale, i diversi tipi di intervento. In tale direzione pensiamo che sia opportuno porsi come piattaforma di abilitazione che si propone “di liberare, ibridare e potenziare le conoscenze, le competenze e le capacità di azione delle persone: dispositivi che promuovono processi divergenti in grado di produrre nuove opportunità e nuove occasioni a partire dalle azioni realizzate [...] e che possono aiutare nel riformulare temi e problemi e individuare e costruire nuove *soluzioni possibili*.”¹⁴ Piattaforme abilitanti capaci di promuovere un cambiamento di strategia e una ridefinizione dei ruoli dei diversi attori senza accettare un’impostazione da Stato minimo, che vede il pubblico principalmente in una posizione di soggetto regolatore.

Amministrazione condivisa, in questa prospettiva, significa costruire istituzioni capaci di realizzare una mediazione sociale che

¹⁴ Basile N., Imbrogno G., *Sperimentare piattaforme sociali abilitanti*, in “Animazione Sociale”, 305, 2016, pp. 76-87.

tenga conto dei diversi punti di vista che animano la comunità, ma soprattutto che possano accompagnare i cittadini a ricostruire relazioni collaborative, anche in anni che saranno segnati dal distanziamento sociale e dall'impatto che questo avrà sulle relazioni. Tutto questo nel tentativo di creare reti dense e fortemente relazionali, che valorizzino il ruolo delle istituzioni e diminuiscano il numero delle persone che si sentono escluse dal sistema sociale. In questo modo anche le istituzioni, come ci ricorda Esposito nel suo ultimo saggio¹⁵, dovrebbero mantenere vitalità che permette loro di *mobilitarsi* e in qualche modo *oltrepassarsi*.

Concludo sottolineando come questi posizionamenti portino ad una postura politicamente diversa, la postura di chi vuole co-costruire degli obiettivi di policy attraverso un confronto costante e maggiormente libero da personalismi e specialismi. Perché esiste un'innovazione "riflessiva"¹⁶ che è originata dal ragionevole dubbio sulle nostre condizioni di vita e fa leva sull'immaginazione e sperimentazione di nuovi modi di lavorare, di consumare e di cercare di intervenire nella società¹⁷.

È un modo per rafforzare lo spazio democratico in un momento estremamente difficile. Ed è un percorso per promuovere prassi istituenti, forse sarebbe meglio dire re-istituenti, in grado di rafforzare le istituzioni e il loro immaginario, come ci ricordano molti degli obiettivi dell'Agenda 2030¹⁸.

¹⁵ R. Esposito, *Istituzioni*, Il Mulino, 2021, Bologna

¹⁶ Bovone L., Lunghi C. (a cura di), *Resistere. Innovazione e vita quotidiana*, Donzelli, Roma 2017.

¹⁷ Lourau R., *L'analyse institutionnelle*, Les Editions de Minuit, Paris 1970.

¹⁸ Obiettivo 2030 <https://asvis.it/goal-e-target-obiettivi-e-traguardi-per-il-2030/>

Le reti locali e i cicli di coprogrammazione e coprogettazione del welfare di comunità

“

STRUMENTI METODOLOGICI E DI GOVERNANCE PER LA GESTIONE DEI PROCESSI DI COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE

Riferimenti metodologici per promuovere e governare percorsi integrati di sviluppo del welfare di comunità

3 novembre 2020
PRIMO INCONTRO

Chiara Girola
Silvia De Aloe

“

UN APPROCCIO OPERATIVO ALLA VALUTAZIONE DELLE AZIONI DI WELFARE DI COMUNITÀ

Logiche e metodi per rendere efficaci le valutazioni per riorientare e legittimare le azioni di welfare locale

12 novembre 2020
SECONDO INCONTRO

Chiara Girola
Gianluca Rumi

“

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL TERZO SETTORE DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE

Dalla teoria alla pratica, esperienze di sviluppo congiunto del welfare di comunità

26 novembre 2020
TERZO INCONTRO

Ettore Uccellini
Luca Verri
Massimo Bevilacqua
Roberta Lorenzini
Gloria Bellini



LA COESIONE TERRITORIALE E L'ORIZZONTE DELLA COPROGETTAZIONE

L'apporto di pratiche informali, associative e rappresentanze istituzionalizzate per sviluppare la coesione nel welfare di comunità

10 dicembre 2020
QUARTO INCONTRO

| Nicola Grigion

| Fabio Carlo Andreoni
con Lisa Bagnoli,
Angela Sarcina,
Luca Rossetti,
Rossana Siboni

| Pasquale Nunziata



LINEE GUIDA SUL RAPPORTO TRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI ED ENTI DEL TERZO SETTORE

Un quadro di riferimento procedimentale uniforme che garantisce l'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti pubblici.

22 aprile 2021
QUINTO INCONTRO

| Ettore Uccellini



28 gennaio 2021 CONVEGNO FINALE

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA COPROGRAMMAZIONE E COPROGETTAZIONE DEL WELFARE DI COMUNITÀ

| Guido Agostoni
Luciano Gallo
Nicola Basile

| Alessandro Guastalli
Riccardo Mariani

ReteComuni

la Community dedicata all'Innovazione della pubblica Amministrazione Locale



COMMUNITY

Un insieme di community dedicate a tutti i **soggetti pubblici e privati** coinvolti in interventi di miglioramento e innovazione.



MOLTEPLICI TEMI

Più community nell'ambito della legalità, della digitalizzazione, dei servizi sociali. Possibilità di **interazione** tra le diverse community.



AMBIENTE DI LAVORO ONLINE

un ambiente di lavoro **online riservato** che può essere utilizzato come strumento efficace per condividere rapidamente tra i partecipanti informazioni, materiali, appuntamenti.



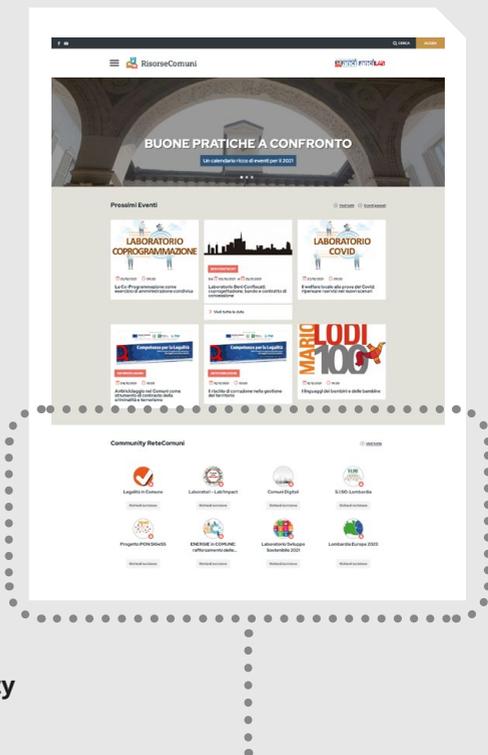
ACCESSO

Per iscriversi e avere accesso ai contenuti, accedere al sito **www.risorsecomuni.it** nella sezione community

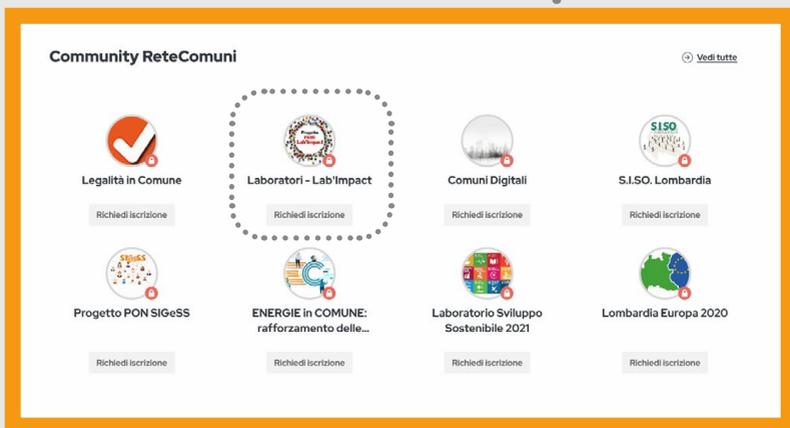




www.risorsecomuni.it



Sezione Community





AREA RISERVATA (DASHBOARD)

L'area riservata è personalizzata per ogni utente sulla base delle community a cui partecipa e gli interessi manifestati.

COMMUNITY

Permette di visualizzare le altre community di interesse

The screenshot shows the 'RisorseComuni' dashboard. At the top, there is a navigation bar with six tabs: 'UTENTI', 'NOTIZIE', 'I MIEI EVENTI', 'COMMUNITY', 'GESTISCI EVENTI', and 'CREA NUOVO EVENTO'. Below this, there is a section for 'Eventi' with a 'Nessun Evento' message. A sidebar on the left contains a 'LE MIE COMMUNITY' section with a 'VIGILIZZATI TUTTO >' button. The main content area displays two community cards. The first card is for 'Laboratori - Lab'Impact' with 108 participants. The second card is for 'Legalità in Comune' with 235 participants.

RisorseComuni

UTENTI NOTIZIE I MIEI EVENTI COMMUNITY GESTISCI EVENTI CREA NUOVO EVENTO

EVENTI A CUI SONO SCRITTO

Nessun Evento

LE MIE COMMUNITY

VIGILIZZATI TUTTO >

Progetto FAMI Lab'Impact

Laboratori - Lab'Impact
PROGETTO PROG. 2463 - CUP- E89F18D000510007 I
Laboratori Lab'Impact intendono rispondere a esigenze di approfondimento di temi di particolare interesse riguardanti l'inclusione sociale ed il lavoro di rete, in una logica di costruzione della conoscenza a partire dalle esperienze non solo di...
108 Partecipanti

Legalità in Comune
Legalità in Comune è un progetto che si propone di promuovere iniziative sulla legalità attraverso misure concrete di sostegno agli enti locali nei seguenti ambiti: «Prevenzione della corruzione» «Educazione alla legalità» «Contrasto dell'evasione fiscale» «Contrasto del riciclaggio»...
235 Partecipanti

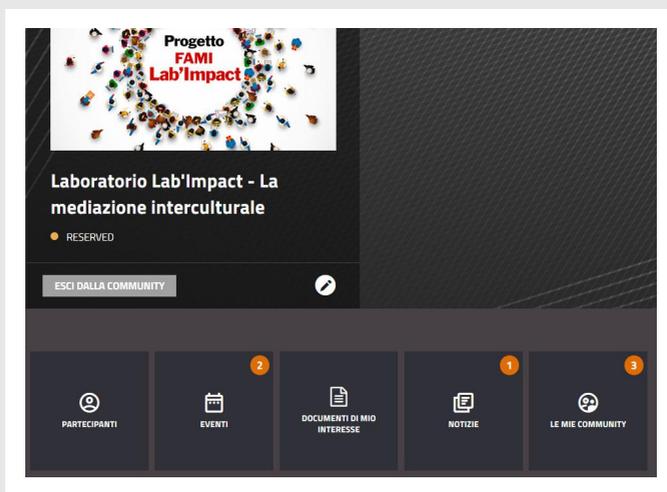
LE MIE COMMUNITY

una scorciatoia per accedere alle community per cui si è già stati validati.



COMMUNITY FAMI LAB'IMPACT

La community presenta funzionalità specifiche come gli Eventi, le Notizie, i Documenti e i Video



EVENTI

Gli appuntamenti che interessano la community

DOCUMENTI

archivio suddiviso in cartelle dei documenti e del materiale utilizzati nel laboratorio. È possibile scaricare e commentare i documenti

NOTIZIE (e VIDEO)

Avvisi sul tema di interesse e video dei laboratori Lab'Impact



NOTIFICHE

Sono previste le segnalazione tramite email della pubblicazione di un nuovo contenuto all'interno community di appartenenza.

2

Esperienze



Il SAI, Sistema di Accoglienza e Integrazione degli Enti locali e le pratiche di collaborazione delle comunità territoriali

Nicola Grigion

Cofondatore di In-Deep, Referente regionale del Servizio Centrale SIPROIMI per le attività di monitoraggio e assistenza

Nonostante venga presentata come una vicenda recente, quella del rapporto tra l'Italia e i rifugiati è una storia che ha radici lontane. Già nel 1979, quando tre navi della Marina Militare italiana provenienti dal Mare Indocinese approdarono al porto di Venezia, il nostro Paese iniziò a fare i conti con l'accoglienza di circa 900 persone in fuga dal Vietnam del Sud. Tratto distintivo di quell'esperienza fu la straordinaria mobilitazione di ampi strati della società civile che coinvolse enti ecclesiastici, Pro loco, grandi organizzazioni e piccoli gruppi informali di tutta la penisola. Fu proprio grazie a quel mutualismo allargato, al coinvolgimento attivo e diffuso di tante comunità, che la risposta seppe andare oltre gli immediati bisogni primari. Vennero attivati corsi di lingua, i figli dei rifugiati iniziarono a frequentare le scuole e gli esuli ebbero l'occasione di imparare nuovi mestieri, trovare casa e iniziare nuovi progetti di vita. Intorno ai *boat people*¹, prese cioè forma una trama di relazioni dense che presto permise loro di diventare protagonisti attivi delle stesse comunità che li avevano accolti.

Questo approccio multi-attoriale e fondato sul protagonismo diffuso della società civile rappresentò una risorsa determinante anche negli anni successivi. Lo stesso copione, anche se in contesti storico-po-

¹ Così venivano chiamati gli esuli che dal 1976, dopo la fine della Guerra in Vietnam, fuggivano su barche di fortuna attraverso il mare indocinese

litici con sfumature ed esiti molto diversi, si ripeté nel corso delle crisi albanesi degli anni '90 e durante i conflitti che coinvolsero i Balcani alla fine del secolo scorso. Ogni volta che l'Italia fu chiamata ad accogliere persone in fuga, furono le comunità locali e l'associazionismo diffuso a giocare un ruolo decisivo. Tuttavia, perché questo patrimonio di esperienze vivaci e delocalizzate fosse riconosciuto e capitalizzato, si dovette attendere il 2002, con la nascita del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) e l'istituzione di un fondo per il suo finanziamento (FNPSA).

Nel suo primo decennio di attività lo SPRAR occupò una posizione tutto sommato marginale, quantomeno dal punto di vista dei numeri. Nonostante il fiorire di progetti innovativi e la rigogliosa sperimentazione di pratiche di successo, la rete, pur riconosciuta all'unisono come modello a cui ispirarsi, dovette fare i conti per lungo tempo con la logica dei grandi centri e con un sistema di accoglienza caratterizzato dalla presenza di circuiti paralleli e un disegno scarsamente razionale².

Solo nel corso dei dieci anni successivi, a partire dalle "primavere arabe" del 2011, con l'importante aumento delle migrazioni forzate verso l'Europa³, lo SPRAR, seppur all'interno di un quadro ancor più complesso e contraddittorio, allargò la sua portata ed uscì dall'angolo della sperimentazione⁴.

Al di là delle vicende storico-politiche e degli aspri conflitti che hanno caratterizzato questa evoluzione, qui solamente abbozzati, ricostruire la genealogia e le radici dell'accoglienza diffusa ci permette di introdurre il tema della co-progettazione da una prospettiva inusuale.

² Tra il 2002 e il 2011 la capienza si è sempre aggirata tra i 3.000 posti dello SPRAR e i 10.000 posti dei grandi centri, anche se i numeri di questi ultimi sono stati molto altalenanti.

³ È utile ricordare che nel 2015, a fronte di 65,3 milioni di migranti forzati nel mondo, di cui 40,8 milioni sfollati interni, l'86% di chi ha lasciato il proprio paese è ospitato in paesi come Turchia, Pakistan, Libano, Iran, Etiopia, Giordania.

⁴ Dal 2013 lo SPRAR è stato portato a 20.000 posti per raggiungerne circa 36.000 nel 2018. Nel 2015 il nuovo decreto accoglienza ha conferito allo SPRAR un ruolo centrale all'interno di un sistema pensato come una filiera. Nello stesso periodo, tuttavia, la capienza dei grandi centri e soprattutto quella dei Centri di Accoglienza Straordinaria è arrivata a circa 175.000 posti, finendo per depotenziare

Non tanto e non solo, quindi, evocandone l'apporto innovativo, ma anche e soprattutto centrando lo sguardo sulla natura collaborativa che caratterizza le pratiche di accoglienza fin dalle origini, interrogandoci piuttosto sulla capacità della co-progettazione di interpretare questo tratto biografico che le contraddistingue da sempre⁵.

Liberi dalla tentazione di attribuire ogni innovazione ai processi di co-progettazione, possiamo quindi impegnarci a individuare alcuni elementi distintivi dello SPRAR, per capire, anche grazie a qualche esempio concreto, se la co-progettazione, in quanto processo amministrativo, spazio organizzativo e presidio metodologico, sia effettivamente l'abito migliore da cucire intorno ai progetti della rete.

Se volessimo sintetizzare in una frase la natura e i principi fondamentali dello SPRAR, rinominato SAI - Sistema di Accoglienza e Integrazione - proprio mentre viene redatto questo testo, potremmo dire che si tratta della rete degli Enti locali titolari di un finanziamento che, avvalendosi della collaborazione del Terzo settore, predispongono servizi di accoglienza, tutela e integrazione (accoglienza integrata) finalizzati alla riconquista dell'autonomia di richiedenti asilo, rifugiati e alcune altre "categorie" di cittadini di Paesi Terzi.

Per arricchire ulteriormente questa definizione possiamo aggiungere che il finanziamento ha durata triennale ed è riconosciuto sulla base di un progetto presentato al Ministero dell'Interno, che deve essere accompagnato da un piano finanziario e rispondere a specifiche Linee Guida. Le possibili categorie progettuali sono tre e possono prevedere servizi ordinari, servizi riservati a minori stranieri non accompagnati, oppure servizi rivolti a persone con disagio mentale o portatori di esigenze sanitarie specifiche. Si tratta quindi di una dimensione vincolata, uno spazio caratterizzato da alcune condizioni (categoria progettuale, Linee Guida, durata del finanziamento, funzionamento del piano finanziario), ma anche dalla possibilità di cucire

⁵ Facciamo riferimento ovviamente alle pratiche di accoglienza che hanno avuto effetti positivi.

re gli interventi intorno alle caratteristiche geografiche, economiche e sociali del territorio (diverse categorie, diverse modalità organizzative e gestionali dei servizi, piani finanziari costruiti *ad hoc*, etc.).

Gli interventi contemplati dalle Linee Guida prevedono che l'accoglienza materiale, la tutela sanitaria, quella psicologica e sociale, siano affiancate a servizi più propriamente rivolti ad accrescere l'autonomia, come la mediazione linguistico-culturale, l'orientamento ai servizi del territorio, l'apprendimento della lingua italiana, la formazione, la riqualificazione professionale e le attività di orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, lavorativo e abitativo. Inoltre, per assicurare questi interventi, i progetti SAI devono poter contare su equipe multidisciplinari e su un assetto organizzativo in grado di garantirne il funzionamento.

Gli Enti locali possono decidere il numero di posti da mettere a disposizione della rete, da riservare a donne, uomini, nuclei familiari o nuclei monogenitoriali⁶. Non possono invece selezionare i beneficiari in base alla loro condizione giuridica ed anzi, i comuni che si impegnano nell'attivazione di un progetto SAI devono sapere che le modifiche apportate dalle normative più recenti hanno ampliato le tipologie di titoli di soggiorno che consentono l'accesso al sistema. Tra questi, oltre quelli tipicamente riconducibili alla sfera delle migrazioni forzate e della Protezione Internazionale, siano essi rilasciati a richiedenti asilo o a persone con una posizione già definita, vi sono i permessi rilasciati alle vittime di tratta, di grave sfruttamento lavorativo, di violenza domestica, a chi proviene da paesi colpiti da gravi calamità, a chi si rende protagonista di atti di particolare valore civile e a chi si trova in gravi condizioni psico-fisiche o è affetto da gravi patologie.

Questa carrellata sui vincoli imposti e sulle possibilità offerte dal SAI, oltre a marcare la differenza con le più diffuse forme di accoglienza straordinaria attivate nel corso degli ultimi anni dalle Prefetture, ci aiuta ad abbozzare alcune considerazioni sulle geometrie organizzati-

⁶ Più spesso i progetti della rete SAI combinano diverse di queste possibilità.

ve e relazionali che prendono forma intorno alla nascita di un progetto della rete e a cui dedichiamo la prima parte di questo testo.

La prima riguarda la dimensione conoscitiva che il SAI sollecita, la necessità, cioè, di poter contare fin dalle premesse progettuali su chiare analisi di contesto, su una lettura articolata ma condivisa dei problemi del territorio, oltre che sulla mappatura delle risorse e delle competenze che esprime. Anche per questo la nascita dei progetti SAI si colloca naturalmente nell'ambito dei Piani di zona, nonostante non siano molte le progettualità che hanno seguito questa traiettoria. Più spesso, infatti, l'adesione degli Enti locali alla rete è l'esito di spinte del Terzo settore nate fuori dagli ambiti di programmazione, invertendo la logica *top down* che caratterizza i Piani di Zona.

Una seconda considerazione riguarda invece la dimensione organizzativa in cui prende forma il SAI e più precisamente il rapporto tra Ente locale e Terzo settore, perno centrale di ogni progetto di accoglienza. Non sono molte le esperienze in cui questa relazione nasce da un processo di co-progettazione, anche per le incertezze scaturite dal parere contraddittorio diffuso dal Consiglio di Stato nel 2018, superato solo di recente dalla Corte Costituzionale⁷. Più spesso, quindi, i rapporti tra Ente locale ed Ente del Terzo sono frutto di una selezione effettuata nell'ambito delle normali procedure di appalto. Ma a prescindere dagli aspetti amministrativi emerge che questo binomio, qualunque sia la sua origine, si rivela sempre insufficiente ad affrontare le sfide e gli obiettivi che l'accoglienza porta con sé. La portata degli interventi e il confine delle relazioni che interessano i soggetti coinvolti⁸, eccedono sistematicamente l'affidamento del servizio e le previsioni del contratto e finiscono per mettere profondamente in discussione le logiche verticistiche e prestazionali che li caratterizzano, di cui forzano costantemente i margini.

⁷ Per un'analisi dei contenuti del Parere del Consiglio di Stato del 2018 e della Sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020 si rimanda alla pubblicazione n. 1 I Codici dei contratti pubblici e del Terzo settore, redatta nell'ambito del progetto FAMI Lab'Impact nell'ottobre 2020.

⁸ A forzare i margini contribuiscono le relazioni dell'Ente locale, quelle costruite dall'equipe di lavoro, quelle riferibili al progetto nella sua interezza, ma anche quelle dei singoli operatori e dei beneficiari stessi.

La terza considerazione, profondamente connessa alla precedente, riguarda la dimensione operativa delle attività e più precisamente l'articolazione e l'ampiezza degli interventi previsti. Questi, per la loro natura olistica, implicano una prospettiva multidisciplinare che non sempre può essere garantita da un unico soggetto e che, in ogni caso, spinge verso l'integrazione delle competenze progettuali con quelle dei servizi del territorio.

La quarta, riguarda invece la dimensione inclusiva del SAI che, dopo quasi vent'anni dalla sua istituzione, allarga i suoi confini ben oltre la sfera del diritto d'asilo, per aprirsi a condizioni più eterogenee di vulnerabilità⁹. L'eterogeneità dei potenziali accolti e i loro molteplici profili richiedono punti di vista diversi, non solo in termini di competenze, ma anche di prospettive, fuori dalla logica delle categorie e delle appartenenze.

Questo stesso carattere inclusivo del SAI rivela spesso un'ambivalenza latente e merita pertanto un'ulteriore riflessione. Da un lato, infatti, l'apertura a figure diverse rispetto a richiedenti asilo e rifugiati proietta il SAI oltre i confini del servizio specifico focalizzato sul singolo bisogno e lo mette inevitabilmente in relazione con una vasta platea di soggetti che, talvolta, contribuisce a integrare (dai progetti anti-tratta ai centri anti-violenza, dai servizi scolastici a quelli per il lavoro, etc.). Dall'altro, proprio questa sua apertura verso situazioni eterogenee, che possono interessare una pluralità di cittadini stranieri presenti sul territorio, alimenta il rischio che il SAI sia utilizzato come dispositivo di welfare parallelo, separato e ghettizzante, finendo per riproporre in maniera ancor più esasperata un approccio amministrativo ai bisogni, definiti sulla base di categorie. Una logica questa che rappresenta un problema strutturale delle reti locali dei servizi.

Altro elemento rilevante riguarda la dimensione spaziale che di-

⁹ Questo processo è stato contraddittorio e ha attraversato una fase molto restrittiva per il riconoscimento del diritto di soggiorno, a partire dalla cancellazione della cd. protezione umanitaria con l'introduzione del DL 113/2018 convertito dalla Legge 132/2018, in parte superato dal recente DL 130/2020, convertito dalla Legge 173/2020.

stingue il SAI dalla “forma campo”, che sottintende invece la logica dei centri. Questi utilizzano più spesso strutture di grandi dimensioni, lontane da zone urbane. I servizi previsti sono interni, separati da quelli riservati alla generalità dei cittadini. Non presuppongono alcuna attivazione da parte degli accolti e per questo sono inevitabilmente assistenziali (medico interno, scuola interna, servizio di lavanderia, pasti erogati da una mensa, etc.). Le interazioni con il contesto, quindi, sono circoscritte al microcosmo del centro e le relazioni dei beneficiari ruotano intorno al rapporto con gli operatori e con gli altri ospiti, mentre la dimensione pubblica dell'accoglienza rimane sullo sfondo, limitata a dispositivi di controllo e regolazione.

Il SAI, invece, si distingue per l'utilizzo di strutture perlopiù diffuse¹⁰ e inserite in contesti urbani. Gli interventi, anche se caratterizzati da un forte protagonismo del Terzo settore, si iscrivono in una cornice istituzionale e pubblica e sono incardinati nella rete dei servizi territoriali. Anche per questo, mettono in moto una dimensione sfidante e marcatamente interculturale delle relazioni esterne che, per quanto problematica e faticosa, rappresenta una leva imprescindibile affinché l'accoglienza produca cambiamenti significativi per le persone accolte e per i contesti intorno a loro. Da questo punto di vista è sufficiente pensare alle relazioni instaurate con la scuola, agli aspetti legati alla salute e al rapporto con le strutture sanitarie, ma anche, più semplicemente, alle relazioni più o meno gradevoli instaurate con i vicini di casa, o negli esercizi commerciali: relazioni reciproche che innescano cambiamenti reciproci.

Da una parte, quindi, l'accoglienza si configura come dimensione eccezionale, confinata e separata dal contesto, dall'altra prende forma una vera e propria esperienza di cittadinanza anticipata¹¹.

Proprio quest'ultimo aspetto risulta centrale nel considerare la relazione possibile tra pratiche di accoglienza e processi di co-pro-

¹⁰ L'80% delle strutture utilizzate dalla rete sono comuni appartamenti disseminati nel territorio.

¹¹ Michele Rossi, *La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali*, report conclusivo del progetto FAMI Ancora: progetto sperimentale di comunità a supporto dell'autonomia dei titolari di protezione internazionale

gettazione. Perché se è vero che il SAI si propone come obiettivo principale quello della riconquista dell'autonomia da parte delle persone accolte, abilitate a muoversi in un contesto ampio di relazioni, è evidente che questo obiettivo non può trovare risposte adeguate unicamente nell'interazione tra il progetto e i servizi della rete territoriale, in una logica tra loro integrata ma pur sempre asimmetrica e verticistica. Una sfida giocata a questa altezza, invece, impone di pensare lo spazio progettuale come dispositivo aperto, capace di essere inclusivo e di ingaggiare soggetti variegati, provenienti da mondi differenti. Un processo che esce dalla logica esclusiva della relazione di aiuto e chiama in causa tanto il protagonismo degli accolti, quanto le necessarie trasformazioni del contesto. Uno spazio, quindi, marcatamente orientato all'impatto.

Una dimensione di questo tipo, che Mauro Ferrari sintetizza attraverso nel *pentacolo del welfare*, consente di “programmare e realizzare politiche sociali partecipate sollecitando la partecipazione di attori sociali diversi e uscendo così dalla filiera corta di una relazione schiacciata tra un soggetto pubblico appaltante e un privato, o privato sociale, chiamato a gestire progetti e servizi”¹².

Utilizzando questo modello per ricostruire la mappa delle relazioni che interessano un progetto SAI, ci accorgiamo, ad esempio, che insieme al soggetto pubblico titolare del finanziamento non sono rare le occasioni in cui a realizzare i servizi concorrono più enti, in ragione del numero dei posti messi a disposizione o dell'opportunità di aggregare diverse competenze. Ma allargando lo sguardo potremmo accorgerci che altrettanto spesso, nella logica del SAI, le relazioni che attraversano il progetto si intrecciano in maniera più o meno intensa con una platea variegata di attori, che finiscono in molti casi per diventarne parte integrante. Alcuni di questi sono servizi del territorio come i consultori, i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti, i Centri per l'Impiego, i Centri di Salute Mentale, i Servizi Scolastici. Altri, invece, si collocano per loro natura in uno spazio

¹² Stefania Miodini, Mauro Ferrari, *La presa in carico nel Servizio Sociale*, Carocci Faber, 2018

più fluido, fatto di relazioni più flessibili e adattabili, che finiscono per allargare lo stesso orizzonte organizzativo del progetto. Sono le associazioni di volontariato, quelle sportive, quelle culturali, gli enti di tutela, ma anche gli esercizi commerciali, le cooperative agricole, le imprese profit, oppure, le comunità migranti, gli abitanti di un palazzo, un gruppo di cittadini che anima un quartiere o i singoli fruitori di servizi, che finiscono per diventare co-produttori degli interventi in una geografia organizzativa dai confini sfumati e permeabili. L'organizzazione che scaturisce da questo intreccio di relazioni, infatti, può difficilmente essere immaginata come un ambiente definito, chiuso e gerarchico, con una netta separazione tra ciò che sta dentro e ciò che sta fuori i suoi confini. Più coerentemente, uno spazio tanto variegato e fortemente caratterizzato da patti relazionali e sconfinamenti, ha invece bisogno di margini sfumati, posizioni mobili, geometrie variabili e inclusive. Una forma organizzativa, ibrida e aperta, incentrata su un forte presidio metodologico più che su rigide procedure.

Un'ultima considerazione, per chiudere questa prima parte, non può che riguardare la dimensione politica dei progetti di accoglienza SAI. Si tratta di un capitolo spinoso che difficilmente può essere trattato in poche righe. In questa sede sembra sufficiente sottolineare che se il tema dell'accoglienza è diventato un terreno di scontro, di posizionamento, spesso di speculazione, a maggior ragione le forme di *governance* dei progetti SAI non possono che essere articolate su più livelli e includere tanto il piano politico, che quello gestionale e operativo, nel segno della co-responsabilità delle azioni e della circolarità delle comunicazioni.

A partire da questo ultimo punto, in questa seconda parte entreremo nel merito delle difficoltà che più spesso interessano le progettualità del SAI, sempre con l'intento di comprendere la loro relazione con lo spazio della co-progettazione.

Quanto alla *governance* progettuale, una delle principali criticità si verifica quando è appiattita su esigenze operative, senza che siano previsti ambiti specifici e livelli diversificati in cui possa maturare ed

essere condiviso l'indirizzo politico, definite le strategie per tradurlo in azioni concrete, pianificati e programmati gli interventi e individuate le modalità per la loro gestione.

Più spesso gli organi di indirizzo politico e quelli di livello dirigenziale sono presidiati esclusivamente dall'Ente locale, mentre il livello gestionale e ancor più frequentemente quello operativo sono delegati agli Enti del Terzo settore. Questa polarizzazione da luogo a un deficit di legittimità degli interventi progettuali, mentre la dimensione organizzativa assume caratteristiche marcatamente verticistiche, segnate da funzioni esclusivamente di controllo più o meno efficaci esercitate dall'ente pubblico e da forti meccanismi di deresponsabilizzazione e delega verso il privato sociale.

Anche il carattere multidisciplinare degli interventi rappresenta spesso un nodo problematico. Se la presenza di un unico ente attuatore è garanzia di coesione, aumenta anche i rischi di una gestione identitaria e autarchica dei servizi, rivelandosi talvolta insufficiente a garantire un'adeguata divisione di ruoli e la necessaria pluralità di competenze e di figure professionali. La compresenza di più enti, d'altro canto, può comportare difficoltà di integrazione tra i diversi soggetti o una scarsa identificazione nel progetto unitario. Più nel dettaglio, nelle situazioni in cui il coinvolgimento di diversi enti del Terzo settore segue una suddivisione di ruoli di tipo verticale, definita sulla base dei servizi erogati (chi si occupa dell'accoglienza, chi della tutela legale, chi dell'inclusione lavorativa, chi della tutela psicologica, etc.) sono più frequenti le difficoltà di interazione tra le figure professionali coinvolte e la scarsa comunicazione tra i membri. Queste linee di demarcazione costruire sull'appartenenza finiscono per produrre interventi frammentati, e modalità di lavoro organizzate con la logica del silos. I progetti dove invece la suddivisione tra gli enti segue traiettorie orizzontali e ogni organizzazione è incaricata di svolgere tutti i servizi ma su gruppi diversi di persone, presentano più spesso una marcata disomogeneità nel livello degli interventi e uno scarso riconoscimento nel progetto. Nel primo caso potrebbe risultare utile intervenire sulla costruzione di un lessico comune intorno a obiettivi condivisi definiti, nel secondo potrebbe essere più utile coagulare le forze intorno a servizi comuni trasversali, incentivando percorsi

formativi condivisi, o prevedendo riunioni tematiche suddivise per ambiti di intervento (legale, psicologico, lavoro, etc.).

Quanto all'interazione con i servizi del territorio un fattore di criticità importante è spesso legato alla presenza di diverse culture organizzative, alcune più burocratiche, altre più fluide, che faticano a riconoscersi l'un l'altra e a muoversi in maniera congiunta e sincronizzata. Ma giocano un ruolo rilevante anche i linguaggi, gli approcci e la lettura dei fenomeni. Quelli più improntati all'assistenza, o ancorati a meccanismi condizionali, ad esempio, faticano a trovare punti di incontro con le visioni più centrate sul protagonismo degli accolti e sulla costruzione di relazioni di fiducia e autonomia. Altri aspetti problematici ricalcano più spesso le criticità che caratterizzano da sempre il sistema integrato dei servizi. Su tutti, rappresenta un limite strutturale il lavoro per categorie, che sulla base di persone e bisogni catalogati genera spesso conflitti di competenza, ma anche, al contrario, forme di resistenza e indisponibilità a intervenire nei confronti dei beneficiari del SAI, pensato come dispositivo di welfare parallelo dedicato ai migranti. Tuttavia, è interessante ricordare che nel corso dell'emergenza sanitaria Covid-19, in controtendenza con quanto detto finora, è stata garantita agli Enti locali la possibilità di accogliere all'interno delle sue strutture SAI persone in condizioni di fragilità presenti sul territorio, a prescindere dalla nazionalità (quindi anche cittadini italiani) o dal permesso di soggiorno posseduto¹³, sperimentando così un ulteriore allargamento dei suoi confini.

Altri elementi che talvolta rendono problematico il rapporto con i servizi della rete territoriale, riguardano le limitate competenze interculturali di cui dispongono, o lo scarso *know how* riferito a fenomeni specifici come la tratta e le migrazioni forzate. Da questo punto di vista sono diverse le esperienze in cui la collaborazione tra progetti SAI e la rete dei servizi è stata l'occasione per avviare percorsi di formazione sui temi specifici della protezione internazionale

¹³ La circolare operativa n. 6564 diffusa il 5 maggio 2020 dal Servizio Centrale prevede la possibilità per l'Ente locale di destinare strutture non occupate all'accoglienza di altre fasce deboli della popolazione per le necessità legate all'emergenza sanitaria.

e delle migrazioni (con Uffici Anagrafe, Centri per l'Impiego, Servizi Sanitari, etc.), o dove le stesse competenze maturate nell'ambito dei progetti SAI sono diventate una risorsa condivisa per tutti i cittadini. Vale la pena di citare, in questo caso, l'esperienza della Città di Parma dove intorno al SAI è nata una rete di sportelli¹⁴ di segretariato sociale culture oriented pensata inizialmente con l'obiettivo di facilitare l'accesso degli stranieri ai servizi sanitari. Questa è finita per diventare un punto di riferimento per tutte le persone in difficoltà che proprio grazie agli sportelli diffusi nei diversi distretti territoriali, hanno trovato un supporto per accedere ai servizi telematici, per districarsi tra pin e password e per affrontare procedure complesse e in continuo mutamento.

Come abbiamo visto, quindi, non mancano zone di rischio ma neppure traiettorie innovative ed esperienze significative più o meno consolidate, che indicano la possibilità, oltre che la necessità, di re-immaginare le progettualità SAI in ottica aperta e co-prodotta.

Si tratta di un processo che si sviluppa per tentativi più che di un modello standardizzato e replicabile. Una grammatica incompiuta che si arricchisce proprio grazie al continuo ri-assemblaggio di esperienze frammentate ma radicate nei contesti che le hanno prodotte.

Vale la pena quindi citarne qualcuna¹⁵.

Dal punto di vista della collaborazione tra servizi e dello scambio di competenze sembra particolarmente esemplificativa l'intesa siglata tra il SAI di Jesi-ASP Ambito 9 e la sede locale del Dipartimento di Salute Mentale, che ha reso possibile l'avvio di un'equipe integrata tra i due servizi. L'equipe ha consentito la presa in carico dei beneficiari con disagio mentale accolti nel progetto, ma anche di attingere a diverse competenze per la lettura di situazioni difficili

¹⁴ Stefania Miodini, Mauro Ferrari, *La presa in carico nel Servizio Sociale*, Carocci Faber, 2018

¹⁵ Alcune esperienze descritte sinteticamente di seguito e molte altre sono articolate in maniera più ampia nella ricerca *I cambiamenti operati dall'accoglienza*, pubblicata nel 2018 dal Servizio Centrale SPRAR, Cittalia e Centro Astalli e nel Paper redatto da Emiliana Baldoni e Monia Giovannetti, *Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori*, pubblicato sul numero 2/2019 della rivista Welfare Oggi

che riguardano, tanto altri beneficiari del SAI, quanto altri utenti dei servizi del DSM. Un'altra esperienza particolarmente significativa nella relazione tra diversi servizi, anche questa riferita alla salute mentale, è quella che ha visto impegnati in passato il SAI della Provincia Autonoma di Trento e il locale Centro di Salute Mentale. La collaborazione ha dato vita a percorsi di inserimento abitativo condiviso tra alcuni pazienti psichiatrici con discreta autonomia e i beneficiari del progetto che hanno seguito un appropriato percorso formativo, nell'ottica di incentivare il reciproco sostegno per trasformare le difficoltà di ognuno in opportunità per entrambi.

Sempre sul versante dei servizi, ma questa volta con lo sguardo rivolto alle iniziative proprio dalla capacità di trasformare lo spazio progettuale in un terreno fertile su cui far nascere altri percorsi di collaborazione tra Enti diversi, sembra significativa l'esperienza del SAI di Bologna. In questo caso dallo spazio di co-progettazione del SAI tra ASP Città di Bologna e diversi soggetti del Terzo settore sono nate iniziative non ipotizzate all'avvio delle attività. In particolare, proprio la capacità di andare oltre i perimetri progettuali ha permesso la nascita di alcuni interventi sperimentali nell'ambito dell'inclusione delle vittime di tratta e della tutela delle persone LGBTIAQ+. Nel primo caso la doppia appartenenza di uno degli enti al progetto SAI e alla rete regionale anti-tratta "Oltre la strada", ha fatto da volano alla nascita di una struttura dedicata specificatamente alla realizzazione di percorsi di recupero del benessere psico-fisico e di riappropriazione dei corpi delle donne, segnati da violenze e deprivazioni. Nel secondo caso la relazione osmotica e dialogica tra due enti del progetto SAI con il MIT, il Movimento Identità Transessuale, ha permesso di riconvertire due strutture del progetto per dedicarle ad altrettante sperimentazioni sul terreno dell'identità e dell'orientamento sessuale connesse alla Protezione Internazionale. Una è stata pensata come contesto protetto per le persone con identità sessuali in transizione, l'altra per offrire specifiche attenzioni rivolte alle persone LGBTIAQ+ nell'ambito dei percorsi di accoglienza. Significativo, da questo punto di vista, risulta l'apporto di un ente, il MIT appunto, non coinvolto inizialmente nel progetto SAI.

Per quanto utili a rappresentare lo sconfinamento che investe lo spazio organizzativo dei progetti del Sistema di Accoglienza e Integrazione, gli esempi che abbiamo riportato finora faticano però a restituire il potenziale generativo che può essere liberato grazie all'apertura verso i contesti. Cosa avviene, invece, quando il SAI si apre all'impresa, al mondo del volontariato alle comunità migranti? Quali nuove possibilità prendono forma quando la geografia del SAI viene abitata da servizi alla cultura, gruppi di cittadini, vicini di casa o abitanti dei quartieri? Cosa accade, in sostanza, quando il SAI ha coraggio di andare oltre la confort zone che è abituato a frequentare?

Una prima risposta la offre l'esperienza di Verona dove il progetto SAI ha instaurato una relazione piuttosto inusuale con un altro servizio in capo al Comune scaligero. Non si tratta infatti di un servizio sociale, di un ufficio scolastico o di una unità dedicata alle vulnerabilità. A innescare il protagonismo dei beneficiari è stata infatti l'interazione tra il progetto e la Biblioteca comunale della città, situata a pochi passi dalla Casa di Giulietta e interessata da diverso tempo da piccoli furti ed episodi di microcriminalità. L'occasione è stata colta immediatamente dall'equipe del progetto SAI che ha visto nella soluzione al problema della Biblioteca un'opportunità per gli accolti. Con turnazioni della durata di due mesi, un gruppo di quattro beneficiari del progetto SAI, spesso composto da giovani con un bisogno più marcato di misurarsi con responsabilità e interazioni con l'esterno, realizza un servizio di steward negli spazi della biblioteca, applicando gli insegnamenti appresi durante i corsi di lingua italiana e imparando a rispettare gli impegni, gli orari, i ruoli e i compiti assegnati. Un'occasione per intessere relazioni significative ed emancipanti.

Per arricchire ulteriormente questa carrellata di suggestioni può essere utile andare a Parma ed esplorare sinteticamente gli esiti di un percorso scaturito da un bando FAMI agganciato al progetto SAI, che ha permesso di sperimentare nuove alleanze significative tra competenze tecniche e sapere diffuso, troppo spesso rappresentate come alternative o strumentali. Qui il progetto SAI ha cercato di co-

struire una modalità più strutturata di rapporto con il volontariato, istituendo la figura del tutor per l'integrazione. Si tratta di persone disponibili a dedicare del tempo da trascorrere con i beneficiari che, dopo un periodo di formazione iniziale, sono state affiancate a un singolo beneficiario con cui si sono impegnate reciprocamente a condividere tempi, spazi e conoscenze, nell'ottica di costruire relazioni di fiducia e ampliare la rete delle relazioni sociali. Particolarità dell'iniziativa, infatti, è stato il tentativo, per nulla semplice, di separare in maniera netta il ruolo dei tutor da quello degli operatori, evitando apparenti sovrapposizioni di mansioni o eccessivi carichi di responsabilità per i volontari, per favorire invece la nascita di relazioni orizzontali e svincolate. Le valutazioni seguite alla prima sperimentazione avviata hanno segnalato proprio la necessità di liberare i tutor da qualsiasi mansione assimilabile a quelle degli operatori, per puntare in maniera ancor più decisa sulla dimensione relazionale, empatica, orizzontale e libera da ruoli, proiettando il progetto SAI stesso in uno spazio altro, più ampio e articolato di quello definito dalla relazione tra Ente locale, Terzo settore e accolti.

A Caserta, invece, i beneficiari del progetto ci presentano una realtà del tutto ribaltata. Qui sono loro a prendersi direttamente cura del contesto guidando ogni mattina il "piedibus" che accompagna i bambini a scuola e condividendo la responsabilità con altri volontari e genitori. A proposito di rapporti di vicinato, invece, può dirci qualcosa l'esperienza del SAI di Collebeato, dove uno degli alloggi del progetto che si trova all'interno di un contesto popolare, tra case pubbliche abitate da anziani e persone in difficoltà, è diventato il punto di riferimento per piccoli lavori di manutenzione, per portare la spesa a domicilio o per sbrigare qualche commissione. In cambio i beneficiari hanno l'occasione di bere un caffè con gli altri coinquilini e fare un po' di conversazione in italiano o condividere la visione di un film, per trasformare la prossimità geografica in prossimità umana.

E se invece i beneficiari di un progetto SAI diventassero protagonisti nella trasformazione dello spazio pubblico? In questa direzione va l'esperienza di Sant'Alessio in Aspromonte, dove la collaborazione tra il progetto SAI e il Dipartimento di Architettura e Territorio

d'Arte dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, ha fatto sì che gli accolti abbiano messo a disposizione le loro competenze nel lavorare il legno per realizzare gli arredi urbani utilizzati dagli studenti impiegati in progetti di rigenerazione di spazi urbani restituiti alla cittadinanza.

In questa panoramica di esperienze non possono mancare quelle che legano i progetti SAI al mondo dell'impresa. Un punto di incontro fondamentale tra questi due ambiti sono da sempre i tirocini formativi, strumento essenziale nei percorsi di formazione e accompagnamento all'inserimento lavorativo dei beneficiari, ma anche occasione per costruire relazioni significative con i contesti di riferimento. Queste, in alcuni casi, sono andate oltre il semplice la semplice esperienza di tirocinio e si sono spinte fino a trasformare la presenza di un tirocinante in azienda in un'opportunità di crescita per l'intero staff, coinvolto in una vera e propria strategia di *diversity management* e nello sviluppo di competenze relazionali utili a misurarsi con la ricchezza delle differenze e con la sfida della complessità.

Sempre con lo sguardo rivolto al mondo dell'impresa, questa volta agricola e cooperativa, vanno segnalate le interessanti sperimentazioni avviate sul versante dell'agricoltura sociale. I comuni della rete del Welcome, nella zona del Sannio in Provincia di Benevento, ad esempio, hanno avviato un processo di ripopolamento delle Aree interne e di recupero di terreni incolti, proprio grazie a un progetto incentrato sull'agricoltura sociale che, oltre a sancire la collaborazione tra diversi enti attuatori e cooperative locali riunite in consorzio, ha attratto e integrato diverse forme ulteriori di finanziamento. Risultato di questi processi non sono solo la riscoperta di antiche coltivazioni grazie alla formazione di nuovi lavoratori agricoli tra i beneficiari dei progetti, ma anche e soprattutto esperienze riabilitative e di cura per persone con fragilità sociali e psicologiche presenti sul territorio e la possibilità di offrire alle comunità locali prodotti genuini, coltivati in maniera etica e sostenibile.

Per concludere, quindi, sembra interessante sottolineare come l'avvio di un progetto SAI implichi sempre la nascita di nuovi spazi orga-

nizzativi. Il suo potenziale si esprime in maniera più evidente quanto questi ambiti sono interpretati come luoghi dai margini aperti, abitati da soggetti molto differenti e attraversati da relazioni di diversa intensità. Questa geometria variabile presuppone una *governance* centrata sulla co-responsabilità e sulla capacità di coinvolgere autenticamente gli attori in campo, andando ben oltre la consultazione, la validazione o la ricerca di risorse. Si tratta di una prospettiva rischiosa, plurale e orizzontale, che offre però la possibilità di uscire da una concezione del welfare basata sulla risposta a bisogni individuali sempre più diversi e difficili da soddisfare, per abbracciare un punto di vista rivolto al contesto e incentrato sulla soluzione di problemi comuni attraverso risposte condivise. Il crash test di questa modalità di interpretare l'accoglienza nel SAI, fondata sulla cura complessiva del contesto, è stata l'emergenza sanitaria da Covid-19, che ha ribaltato completamente la prospettiva dei progetti territoriali, chiamati improvvisamente, in nome della tutela degli accolti e della comunità, a mettere in discussione i luoghi, gli spazi, le attività e le relazioni consolidate. A sapersi reinventare nel nuovo scenario sono stati più efficacemente proprio quei progetti che hanno potuto far leva su interconnessioni sedimentate, spazi organizzativi più allargati, su relazioni dense e eterogenee e sul protagonismo degli accolti.

Provando quindi a rispondere alla domanda iniziale, dovremmo dirci che la co-progettazione non è preconditione, ma può diventare semmai moltiplicatore di processi culturali e organizzativi già in atto nei contesti dove viene sperimentata. Proprio per questo, però, la cornice amministrativa, metodologica e organizzativa della co-progettazione, per il suo potenziale flessibile ed estensivo, sembra presentarsi come una innegabile opportunità per disegnare contesti più aperti, inclusivi e creativi.

Non mancano tuttavia impedimenti e resistenze.

Le forme di rendicontazione del FNPSA, ad esempio, sono ancora fortemente ancorate a una visione centrata sulle singole prestazioni rivolte ai beneficiari e per questo rischiano di precludere la possibilità di uscire dalla logica delle categorie per sperimentare interventi

più orientati all'impatto generale, come peraltro richiesto da ANCI in diverse occasioni¹⁶.

In questo senso, la recente suddivisione interna agli stessi progetti che prevede servizi rivolti ai beneficiari in attesa di veder riconosciuta la loro posizione e servizi di cui possono fruire solo i titolari di un permesso di soggiorno definitivo, ripropone un'ulteriore segmentazione e riproduce ulteriormente quella divisione per categorie che tante volte si è rivelata un limite nella configurazione del sistema dei servizi locali.

La necessità - legittima, auspicabile e fondamentale - di conferire una maggior stabilità al sistema, prevedendo la possibilità per gli Enti locali di proseguire gli interventi alla scadenza del triennio, rinnovando di fatto l'accesso al finanziamento, avrebbe bisogno di essere arricchita da meccanismi che permettano la riprogettazione degli interventi (e delle risorse) in una logica di "cicli di progetto" capaci di volta in volta di riposizionarlo in contesti caratterizzati da inevitabili e continui mutamenti.

Da questo punto di vista un'ultima considerazione va dedicata proprio alle forme di monitoraggio e valutazione strettamente connesse alla riprogettazione. Se quelle predisposte dal Ministero dell'Interno tramite il Servizio Centrale non possono che essere rivolte a verificare l'allineamento alle Linee Guida e alle regole di rendicontazione del fondo, sono invece pochi i progetti territoriali che hanno intrapreso percorsi di valutazione partecipati, orientati al cambiamento e capaci di produrre apprendimento organizzativo.

Si tratta di una trasformazione culturale di centrale importanza, che non può che interessare tutti i livelli delle organizzazioni coinvolte, da quello locale a quello centrale. È in questo senso, in ultima analisi, che la co-progettazione, se avviata con la prospettiva di produrre trasformazioni significative, non solo per i singoli progetti

¹⁶ Nel corso dell'audizione alla Commissione Affari Costituzionali durante i lavori che hanno preceduto l'approvazione del DL 130/2020, ANCI ha ribadito la necessità, ad esempio, di estendere la possibilità di deroga al patto di stabilità per l'assunzione del personale da parte dei comuni aderenti alla rete SAI, per consentire il rafforzamento dei servizi nei confronti di tutta la popolazione.

SAI, ma più in generale per i contesti in cui si muovono, può alimentare quei processi di cambiamento già in atto, che tanto hanno bisogno di essere sostenuti e protetti.

Perché se non riusciamo a gettare lo sguardo oltre l'orizzonte, difficilmente sapremo mai superarlo.

COMUNE DI SONDRIO

La coprogettazione nell'ambito di Sondrio: apprendimenti preliminari e sistematizzazione di un modello di lavoro

Luca Verri

*Responsabile dell'ufficio di piano
di Sondrio*

Massimo Bevilacqua

Direttore del consorzio SOLCO

L'ambito territoriale di Sondrio coinvolge 56.000 abitanti ed è costituito da 22 comuni, alcuni dei quali piccolissimi. Con le caratteristiche del nostro territorio e con la nostra storia, quando parliamo di comunità, intendiamo la connessione tra le amministrazioni di Comuni montani a volte distanti tra loro, ma molto legati alla loro identità territoriale e comunale, che hanno sviluppato un lungo percorso di condivisione.

La coprogettazione, nel contesto delineato, in qualche modo è stata un *fil rouge* per la creazione di connessioni territoriali, in particolare fra amministrazioni comunali, consorzi, Terzo settore, che hanno determinato, nei diversi anni, il sorgere di alcune buone pratiche e prassi di lavoro efficaci.

Abbiamo scelto di intitolare il nostro scritto “apprendimenti preliminari e sistematizzazione di un modello di lavoro” in quanto, prima ancora che la coprogettazione fosse una pratica utilizzata da diversi ambiti territoriali, abbiamo cominciato, un po' intuitivamente e per una serie di occasioni fortunate, ad affrontare il tema da un punto di vista che successivamente è stato declinato nei programmi di coprogettazione.

L'anno di avvio è stato il 2014, quando l'Ufficio di Piano di Sondrio ha iniziato a rispondere alle problematiche delle nuove povertà. Oggi è un tema ormai noto e in questi sei/sette anni è stato fatto molto in proposito. Inizialmente il problema era cercare di capire il fenomeno che stavamo intercettando. A questo proposito è stata avviata un'atti-

vità di ricerca. Fin da allora, abbiamo compreso che, nella ricerca, era necessario coinvolgere le organizzazioni del Terzo settore e gli Enti gestori che avevano, grazie alla loro presenza e operatività sul territorio, loro punti di osservazione sulla povertà. Tale qualificata presenza territoriale ci ha convinto della bontà di un approccio basato sulla collaborazione e corresponsabilità nelle azioni di contrasto alla povertà.

Abbiamo così accolto la spinta formativa di Giovanni Fosti, oggi presidente di Fondazione Cariplo, che poneva l'importanza per gli uffici di piano di uscire dal perimetro tipico dell'Ente Pubblico per lavorare con e all'interno del territorio, con il mondo profit e con il Terzo settore.

Inoltre, abbiamo potuto contare sull'aiuto di Marco Bruno, fra i primi autori a scrivere di coprogettazione, che ci ha seguito nel lavoro di ricerca e di impostazione della collaborazione fra i diversi soggetti. Proprio alla conclusione di questo lavoro di ricerca partecipata, si è presentata la grande opportunità di partecipazione a un bando proposto dalla Fondazione Cariplo che indicava tre pilastri sui quali sviluppare la coprogettazione a livello territoriale.

Il primo pilastro riguardava la necessità di innovare i modelli di governance, costruendo nella coprogettazione un rapporto paritario tra pubblico e privato. Il secondo riguardava la necessità di riprogettare e trasformare i servizi in relazione a specifici bisogni sociali emergenti in specifici territori. Il terzo pilastro contemplava la necessità di realizzare forme attive di partecipazione dei cittadini e di realtà associative anche lontane dal confine dei servizi sociali, ma capaci di apportare un significativo contributo alla loro evoluzione.

Il dialogo instaurato fra i diversi soggetti territoriali nell'applicazione dei principi fondanti i tre pilastri hanno caratterizzato fortemente il progetto che abbiamo costruito con il Terzo settore.

È stato attuato un modello di governance trasversale nel quale i rappresentanti della cooperazione, del volontariato e dell'Ente Pubblico hanno fortemente ed efficacemente interagito. L'obiettivo principale non era solo quello di governare le risorse che Fondazione Cariplo metteva a disposizione, ma di condividere strategie e piani d'intervento innovativi, stabili e duraturi.

Il nostro focus degli interventi era il contrasto della povertà e del-

la vulnerabilità materiale e relazionale delle famiglie, tema, peraltro, particolarmente focalizzato anche negli ultimi anni.

L'approccio adottato ha previsto l'integrazione di diverse politiche. Nella nostra esperienza, per esempio, abbiamo integrato fortemente alcune azioni tipiche delle politiche sociali con quelle ambientali, quale chiave di qualificazione degli interventi.

Il lavoro di coprogettazione deve poter condurre ad acquisire e diffondere nuove competenze. Un processo di coprogettazione, inoltre, è un buon processo se è in grado anche di attivare il recupero di nuove risorse, ovvero finanziamenti.

Altro elemento fondamentale è la "brandizzazione", utilizzando e dedicando tempo alla comunicazione. Come strategia di partenariato abbiamo lavorato sulla creazione di un *brand*, affidandoci a esperti di comunicazione, in cui tutti i partner si riconoscessero. Questo è divenuto una sorta di riferimento che attrae risorse, energie, competenze, conoscenze e consenso.

In tale contesto coprogettuale, si pone l'intervento denominato "+++*Segni Positivi*", volto alla contrasto alla povertà e alla vulnerabilità sociale attraverso azioni di Welfare comunitario innovative e trasformative. Alla sua base si pongono i concetti di aiuto e restituzione, per i quali i beneficiari dei servizi sono anche considerati i primi portatori di cambiamento. Sono proprio loro a restituire in termini di tempo o prestazioni d'opera, l'aiuto ricevuto, così da passare da una visione assistenzialistica dei servizi di welfare a una prospettiva di co-costruzione dei sistemi di sostegno. Nell'attuazione del progetto "+++*Segni Positivi*" sono, inoltre, stati realizzati decine di prodotti di comunicazione, legati tra loro da un brand elaborato e condiviso collettivamente. Il piano generale, cross-mediale, ha previsto l'utilizzo di strumenti di comunicazione analogica e digitale. Obiettivi e linguaggi si sono precisati, nel tempo, sulla base delle diverse iniziative previste, forti della "politica" di base che è stata quella di mettere a fuoco, in termini comunicativi, la soluzione e non il problema che si andava ad affrontare, trovando più elementi di connessione e ingaggio con i pubblici, donatori compresi. In termini progettuali, una scelta forte è stata, nel primo anno, l'intuizione di favorire un'azione permanente di ascolto e dialogo con il territorio,

con una vocazione di comunicazione e antenna per il fundraising.

Un punto di svolta nel nostro percorso a livello territoriale è stata la partecipazione al Bando Periferie con un progetto che includeva sia la componente urbanistica sia quella sociale. Abbiamo ottenuto un finanziamento di 11 milioni e 700 mila euro, di cui 700 mila euro per la parte di intervento sociale. Le risorse sono state spese nell'ambito di una convenzione stipulata con il Consorzio SOLCO, selezionato in seguito all'attuazione di un percorso di coprogettazione, preceduto dalla pubblicazione di una manifestazione d'interesse.

Nel quartiere La Piastra, zona di svolgimento del progetto, è presente una scuola che ha la più alta presenza di bambini stranieri di tutta la provincia. Le risorse messe a disposizione dal progetto FAMI Lab'Impact hanno consentito una nuova coprogettazione, che ha attivato, in primo luogo un'azione di ricerca partecipata sviluppata con gli insegnanti, valorizzandone le competenze. Si è trattato di un lavoro utile a comprendere come sviluppare l'inclusione dei bambini provenienti da paesi terzi, ma anche a realizzare più efficaci processi di inclusione che andassero a beneficio di tutta la popolazione scolastica. La coprogettazione ci ha permesso di includere più attivamente l'istituzione scolastica nella vita sociale del quartiere, incrementandone il valore comunitario.

I contributi apportati alla realizzazione di una migliore coesione sociale si sono rilevati particolarmente utili nella crisi pandemica che abbiamo vissuto. Il lavoro svolto in questi anni sul tema delle povertà, consente oggi di condividere risorse e strategie sull'emergenza alimentare e sulla gestione in emergenza della DAD. Nel febbraio 2021, in risposta a pressanti richieste delle scuole di computer e connessioni, sono stati attivati tutti i contatti in precedenza costruiti, giungendo a soddisfare una mole significativa di richieste.

Un punto su cui porre attenzione è l'importanza della negoziazione, strumento utile ad aprire spazi di confronto, di aggiornamento e rimodulazione della progettazione. La coprogettazione consente questo costante dialogo, questa dialettica fra le parti, ma sempre restando su un piano di corresponsabilità delle diverse anime operative: cooperazione, volontariato ed enti pubblici. È tuttavia della parte pubblica la responsabilità di gestire e governare la rete, quale sog-

getto rappresentativo dell'intera comunità locale. È però importante per noi che il modello di gestione e di governo di una rete non sia verticistico, ma sappia valorizzare le risorse di tutti e sappia attrarre nuove risorse, non solo economiche. La collaborazione fra soggetti pubblici e privati è importante perché sia facilitato un congruo apporto di risorse materiali, come per esempio gli alimentari per le persone in difficoltà, ma anche perché siano più efficaci gli interventi di rigenerazione urbana e di incremento d'accesso al lavoro, soprattutto nell'ambito delle periferie. Le esperienze, se veramente generano processi di comunità, diventano rigenerative per l'Ente Pubblico e per il Terzo settore.

Il lavoro svolto nel corso degli anni ha sedimentato competenze importanti d'integrazione e coordinamento di percorsi di welfare comunitario. Un territorio allenato e coeso nelle sue anime dentro una logica di coprogettazione ha saputo incrociare diversi percorsi con fonti di finanziamento e logiche complessivamente convergenti, ma anche con caratteristiche differenti da gestire con attenzione.

Si è certo partiti da un'intuizione, accompagnata però da un lavoro di osservazione e di studio che ha permesso d'individuare le potenzialità di un territorio in termini di governo dell'incertezza: da una serie di elementi, iniziative, problematiche si tratta di capire cosa farne, come collegarle. Passare dall'intuizione allo studio di questi elementi ha innescato ciò che si può definire una sorta di piccolo progetto di economia circolare. Si è innescato un percorso che andasse oltre il perimetro di competenze consolidate.

Dalla condivisione delle esigenze si è passati alla negoziazione, elemento fondamentale nel lavoro di squadra e nella governance, per giungere alla condivisione di obiettivi, quale ambito in cui collocare la corresponsabilità di tutti i partner.

COMUNE DI SUZZARA

Esperienze d'innovazione sociale nell'ambito del Suzzarese / prima parte

Roberta Lorenzini

Referente progetto Lab'Impact per Azienda Socialis

L'Azienda SOCIALIS si è costituita nel dicembre del 2018. E' una piccola realtà del basso mantovano che rappresenta 52 mila abitanti. Un gruppo di assistenti sociali, già nel 2016, insieme alle amministrazioni dei sei comuni (Gonzaga; Moglia; Motteggiana; Pegognaga; San Benedetto Po'; Suzzara) che rappresentavano, decise di partecipare al bando *Welfare in Azione*, finanziato da Fondazione Cariplo. A quell'epoca, anche se sussistevano una buona strutturazione e coordinamento fra le varie aree d'intervento dei servizi sociali, permaneva un vuoto di proposte sia per i ragazzi neo diciottenni che uscivano da percorsi di fragilità o da percorsi di tutela sia per giovani cittadini con disabilità che lasciavano la scuola per immergersi nel mondo del lavoro. Si concordava sulla necessità di affermare un paradigma di welfare maggiormente generativo e di prossimità, proprio per questi cittadini, le cui esigenze non trovavano ancora senza risposta.

Inoltre, nel comune di Suzzara, capofila del Piano di Zona, si era sviluppata un'esperienza di coprogettazione con alcune realtà del territorio, nata dieci anni prima. Era stato sviluppato un progetto chiamato *Per crescere un bambino serve un intero villaggio*, a partire dall'istituzione di un tavolo inter istituzionale cui afferivano gli insegnanti degli Istituti comprensivi del Comune, alcuni genitori, qualche nonno e qualche rappresentante delle organizzazioni di volontariato con i quali già da tempo era in corso una collaborazione.

È doveroso precisare che, nel territorio del basso mantovano, la cooperazione ha una storia relativamente recente. Nei nostri Co-

muni i servizi sono nati a metà degli anni '70, applicando modelli di welfare state. La cooperazione nasce alla fine degli anni '90 quando, grazie alla Legge 285/1997, sono stati promossi processi di attivazione di queste nuove realtà. In questi vent'anni le nostre cooperative erano più che altro indirizzate a svolgere una funzione di gestori di servizi socio educativi per la prima infanzia su committenza dell'Ente Pubblico.

Il primo passo verso la coprogettazione risale al 2006, con la partecipazione anche di una rappresentanza dello storico Centro di Formazione Professionale che da oltre 120 anni è sul territorio, occupandosi della formazione della manodopera, soprattutto meccanica. Fra le condizioni caratterizzanti la partenza del tavolo di coprogettazione, particolarmente significativa risultava l'inadeguatezza organizzativa dei servizi nell'accogliere e sostenere i cittadini uscenti da percorsi di tutela o dalle comunità, per essere inseriti nel mondo del lavoro. Per quanto riguarda le novità relative agli *stakeholder* coinvolti, l'iniziativa di coprogettazione aveva ingaggiato quattro giovani studenti, del quarto anno del liceo delle scienze sociali, al momento progettuale.

Il target di riferimento del progetto di welfare di comunità denominato *Gioventù* comprendeva i giovani cittadini da 11 a 25 anni d'età, in una logica di creazione di ponti culturali e intergenerazionali, proprio con l'obiettivo di promuovere il benessere all'interno delle comunità.

Cosa ha lasciato il progetto *Gioventù* sul nostro territorio? Ricordiamo: i *Social point*, iniziative di rigenerazione urbana; azioni denominate "*gioventù al lavoro*".

I *Social point* sono pratiche o meglio ancora, luoghi che attivano legami all'interno della comunità, anche attraverso spazi di coprogettazione che hanno avviato attività concrete come, per esempio, una bottega per la vendita di prodotti tipici, un bar, un centro diurno. Questi spazi hanno saputo dare risposte che andavano oltre il perimetro della loro mission, diventando sia luoghi di incontro per bambini, nonni, genitori e insegnanti sia luoghi di confronto, attraverso la realizzazione di diverse iniziative come: il *Word caffè*; i gruppi di parola; l'arte terapia; la lettura condivisa.

Anche la *rigenerazione urbana* è stata un'attività laboratoriale im-

portante. Attraverso la riqualificazione di luoghi e spazi sono stati promossi momenti di incontro e di scambio tra persone con esigenze e culture diverse. Per esempio, sono stati campi d'intervento giardini di quartieri dove i cittadini residenti poco gradivano il fatto che i ragazzi utilizzassero quegli spazi all'aperto in un modo non sempre ritenuto consono. Favorendo il dialogo e la condivisione di regole di cittadinanza attiva, sono stati svolti interventi non solo sul fronte della rigenerazione degli spazi ma sulla promozione di un maggiore senso di appartenenza e di coesione.

Gioventù al lavoro è stata l'azione più difficile da implementare. Le aziende sono una grande opportunità, ma per il mondo che svolge attività sociali sono percepite, per alcuni aspetti, difficilmente coinvolgibili in attività di sviluppo di iniziative comuni. Nel nostro territorio l'adesione del Centro Tecnologico Arti e Mestieri, una struttura che ha sede a Pegognaga e che raggruppa una trentina di aziende medio grandi, dai 200 ai 1.500 addetti, ha impresso una svolta innovativa e fruttuosa alle iniziative con finalità sociali. È una struttura che promuove la formazione dei dipendenti, per esempio sulla sicurezza del lavoro, e con cui era stato sviluppato un progetto riguardante la conciliazione. L'adesione di questo Centro ha consentito di svolgere alcune azioni di impatto e che hanno avvicinato questi mondi, per tradizione, con difficoltà nel realizzare percorsi di collaborazione.

Per quanto riguarda l'orientamento scuola-lavoro e l'alternanza scuola-lavoro, nel progetto era previsto che i ragazzi dalla quarta superiore potessero cominciare a pensare alle scelte post-diploma. Riflettendo con le imprese e con i dirigenti scolastici si è convenuto che l'orientamento al mondo del lavoro doveva iniziare molto prima dell'inizio della scuola secondaria di secondo grado. Sono stati, quindi, promossi, con il Centro tecnologico, progetti individualizzati di orientamento al lavoro, ai quali sono stati invitati a partecipare gli studenti del secondo anno della scuola secondaria di primo grado, richiedendo l'autorizzazione alle loro famiglie. Circa 200 studenti hanno partecipato al percorso proposto in collaborazione con gli Informa Giovani del territorio e con i facilitatori coinvolti nel progetto. I gruppi di ragazzi che sono entrati nel percorso di Gioventù

in un modo attivo, anche grazie all'alternanza scuola-lavoro, sono stati quasi una quarantina.

Oltre ai tirocini e ai percorsi di orientamento, sono state svolte attività educative e, in ogni comune, sono stati costituiti gruppi di animatori attraverso cui sono stati messi a disposizione dei giovani, anche under 18, strumenti per collaborare in modo volontario all'organizzazione dei *Centri estivi*. Abbiamo, inoltre, realizzato per due anni consecutivi il *summer camp* all'interno del Centro Tecnologico Arti e Mestieri, organizzando corsi di cucina; utilizzo delle stampanti 3D; multimedialità. Altra iniziativa di cittadinanza attiva, diretta però a giovani oltre i 25 anni e fino ai 35, è stata la *Call social design* in cui abbiamo chiesto, in occasione dell'apertura della nostra nuova sede, di progettarne la definizione degli spazi e dell'arredo. Il gruppo vincitore ha poi lavorato con noi nella definizione dell'architettura interna della sede.

Grazie al progetto *Welfare in Azione* abbiamo potuto sviluppare anche campagne di *fund raising* e di *people raising*, finalizzate a creare un'attenzione verso i principi di solidarietà e di dono. Queste attività hanno contribuito a creare nuovi riferimenti per gli operatori pubblici, differenziandosi significativamente dalle esperienze maturate nello sviluppo della cooperazione nell'ambito della pubblica amministrazione.

Altro aspetto che ha segnato le esperienze progettuali è stata la realizzazione di programmi di comunicazione messi in atto, grazie ai facilitatori e ai ragazzi partecipanti al tavolo di coprogettazione. Sono state coinvolte tutte le scuole superiori dell'ambito territoriale, raggiungendo circa 2000 ragazzi, anche all'interno di assemblee d'istituto e di laboratori. Queste iniziative hanno raggiunto circa 750 ragazzi, di questi almeno 115 hanno lavorato nei gruppi territoriali, tavoli di lavoro formati in sei Comuni. Al gruppo territoriale partecipavano, oltre ai facilitatori di comunità, anche gli amministratori locali, i singoli cittadini, i giovani e le organizzazioni di volontariato. I gruppi costituivano luoghi in cui scambiare opinioni rispetto alle necessità e ai bisogni della comunità, in cui trovare risposte comuni all'organizzazione di iniziative volte a promuovere azioni di sviluppo della comunità stessa.

Il valore di questo progetto è stato quello di creare legami sociali e comunitari in piccole realtà, sviluppando il welfare di comunità secondo logiche in grado di favorire l'emersione non solo dei problemi, ma anche delle risorse per poterli risolvere.

Utilizzando la stessa matrice organizzativa del progetto Gioventù, nell'ottobre 2018 abbiamo iniziato a riflettere sull'utilità di riprendere i corsi di alfabetizzazione delle mamme e dei bambini. Sono stati, inoltre, promossi momenti di formazione fra gli insegnanti e gli educatori professionali presenti negli istituti comprensivi, coinvolgendo studenti con disabilità. Il progetto Lab'Impact ha permesso di garantire la continuità e la sostenibilità alle azioni di Gioventù.

Recentemente è stata attivata una *call* rivolta ai giovani di seconda generazione presenti sul nostro territorio in cui è stato chiesto loro, quali neodiplomati, laureandi o neolaureati, di proporsi per un nuovo percorso di formazione alla cittadinanza. Lo scopo è anche di costituire una rete di antenne sociali in grado di creare ponti tra le diverse comunità d'origine con le nostre istituzioni, le nostre scuole e i ragazzi poco più giovani di loro attraverso proprio la strategia della *peer education*.

Alcuni dati di carattere statistico: nelle scuole del territorio il 33% dei nostri alunni proviene da cultura altra e il 15% dei ragazzi iscritti alle scuole superiori provengono da cultura altra. Inoltre, nel centro di formazione professionale arti e mestieri il 70% dei ragazzi iscritti ai corsi di meccanica, aiuto cuoco, elettronica o amministrazione ha i genitori che provengono dall'Asia e dall'Africa.

I processi territoriali attivati con il progetto *Gioventù* hanno sicuramente contribuito alla realizzazione dell'azienda SOCIALIS, che ha deciso di costituire l'area progettazione, comunicazione e sviluppo sociale, con l'obiettivo di innovare l'offerta dei servizi e di rendersi trasversale a tutte le aree tradizionalmente coperte dai servizi sociali. L'area progettazione ha il compito di interagire costantemente con la rete che si è costituita con il Terzo settore e con il mondo economico del nostro territorio.

Il progetto *Gioventù* ha consentito a ogni attore pubblico e privato della rete di arricchire i propri orizzonti. Ogni organizzazione porta avanti, per esempio, le proprie scelte o l'adesione a determina-

ti bandi in modo individuale e, in alcuni casi, l'Azienda SOCIALIS svolge il ruolo di capofila di una compagine di enti. L'ente pubblico può essere, infatti, una sorta di garante per la realtà cooperativa del nostro territorio. In quest'ultimo anno e mezzo, per esempio, abbiamo realizzato diverse coprogettazioni, come per esempio, il progetto per un *Centro famiglie diffuso*. È stata, inoltre, presentata la candidatura al bando ministeriale sul versante educativo e socio educativo del Post-Covid e predisposta la risposta a una *call* proposta dalla banca Cariverona che potrebbe consentire di stringere maggiormente le relazioni con il mondo *profit* e con il mondo delle imprese. In quest'ultima *call*, infatti, la rete primaria è costituita, oltre che dall'Azienda SOCIALIS, Ente capofila, dalla cooperativa CHV, dalla cooperativa Minerva, dal Centro Tecnologico Arti e Mestieri e dalla Consulta Economica d'Area. Quest'ultima è un'associazione che raggruppa gli industriali dei 23 Comuni dell'Oltrepo. Con essa è stata realizzata una connessione tra welfare aziendale e welfare locale. Durante le relazioni che si sono determinate per la predisposizione del progetto si è evidenziato quanto il linguaggio e gli obiettivi di carattere sociale tipici del mondo pubblico non fossero poi così diversi da quelli che stanno portando avanti gli imprenditori. Nell'interlocuzione, per esempio, si è concordato sulla natura delle criticità emerse a causa dell'assenza sul territorio sia di istituti industriali o tecnico industriali sia di poli universitari, che si trovano a circa 50 chilometri di distanza. Inoltre, gli industriali hanno evidenziato la propensione dei giovani cittadini a investire in larga parte nelle aree nelle quali sono situati i poli universitari. Analogo fenomeno si determina in relazione all'Istituto Tecnico che si trova a Mantova. I giovani che hanno raggiunto ottime competenze in quel territorio sono portati a lavorare nel capoluogo.

Queste interlocuzioni consentono alle amministrazioni locali di promuovere, non solo la progettazione, ma anche la programmazione zonale, con punti di vista altrimenti di difficile acquisizione.

Il punto di forza di questi anni è stato quello di aumentare la sinergia e la conoscenza reciproca e il lavoro di squadra. Oggi, la partecipazione a un bando o a una *call*, è molto più veloce nella fase di progettazione in quanto sono maggiormente conosciute le caratteristiche

delle realtà territoriali, i punti di forza e i punti critici di ciascuno.

A oggi, comunque, siamo ancora di fronte a due modelli di intervento: uno ancora “prestazionale” e uno più generativo che necessita di essere sperimentato e consolidato attraverso la formazione e differenti momenti di condivisione.

Esperienze d'innovazione sociale nell'ambito del Suzzarese / seconda parte

Guastalli Alessandro

Assessore al Welfare di Comunità, Associazionismo, Volontariato e Terzo Settore, Politiche per l'Infanzia e Giovani, Politiche abitative, Coesione Sociale e Partecipazione Comune di Suzzara

“Per crescere un bambino ci vuole un intero villaggio”. Questo proverbio africano rappresenta l'idea che ha ispirato la definizione dei percorsi descritti nel precedente contributo *“Esperienze d'innovazione sociale nell'ambito del Suzzarese. Prima parte”* della Dott.ssa Lorenzini.

La logica adottata è coerente con il principio che individua la collaborazione territoriale come modus operandi di ambiti di lavoro in cui riunire tutti gli attori che hanno a che fare con le politiche dell'infanzia del nostro territorio: scuole, Terzo settore, enti culturali e amministrazioni comunali.

Per promuovere la collaborazione territoriale, è necessario comprendere che servono persone e operatori che condividano la medesima visione di sviluppo e, soprattutto, è necessario un alto livello di collaborazione tra i ruoli politici e tecnici. Le amministrazioni comunali del Suzzarese, per sviluppare strategie che permettessero

di condividere una visione di sviluppo e linee guida con il Terzo settore, hanno colto l'occasione di partecipare al bando di Fondazione Cariplo per realizzare un significativo salto di qualità nell'applicazione di logiche avanzate di amministrazione condivisa.

Avviare questo processo con il mondo del Terzo settore ha permesso di creare una sorta di cornice di senso che ha permesso anche di aprire nuovi canali di comunicazione con i cittadini che hanno assunto un ruolo attivo nel percorso di coprogettazione partecipando nei tavoli di progettazione. Questa scelta ha rappresentato un elemento cardine della governance progettuale. L'inserimento non solamente degli attori istituzionali pubblici e del Terzo settore, ma anche dei "diretti interessati" ha rappresentato un cambio di prospettiva che ha richiesto un cambiamento culturale, soprattutto da parte delle strutture comunali.

L'allargamento a diversi soggetti territoriali nello svolgimento di percorsi di coprogettazione a condivisione richiama la necessità di sviluppare il ruolo dell'Ente pubblico quale soggetto che "tiene le fila". Inoltre, è importante realizzare forme di collaborazione tra Comuni, a prescindere dalle differenti appartenenze politiche degli amministratori. È questo un punto inserito nell'atto costitutivo della nostra Azienda Speciale Socialis che gestisce, da due anni, tutti i servizi sociali dei Comuni, avvalendosi del personale da essi trasferito. I Comuni, dunque, non gestiscono più direttamente i servizi sociali, ma, mediante questo "contenitore", sono in grado d'individuare più facilmente linee strategiche convergenti e di essere, nei confronti del Terzo settore, un interlocutore unico.

Lo sviluppo di reti locali richiede, alle amministrazioni comunali, un salto culturale. Si tratta di creare una nuova forma mentis che deve coinvolgere tutte le aree organizzative del Comune. Il tema del welfare non finisce al confine dei servizi sociali. Per esempio, realizzare un parco pubblico non si risolve progettando e approntando interventi di modificazione degli spazi, ma è una questione che riguarda la coesione sociale. In quel luogo si determinano sia problemi di sicurezza sia di condivisione di aree gioco per i bambini e famiglie che ne fruiscono. Occorre superare delle rigidità, avere una visione comune rispetto allo sviluppo economico e sociale del proprio

territorio. La scelta politica di promuovere la coprogettazione e la condivisione a livello territoriale delle progettualità del welfare, se fatta in modo trasversale rispetto a quelle che sono le aree del Comune, potrà diventare un'opportunità stabile, in grado di attenuare il rischio che tali percorsi siano variabili in base al susseguirsi di compagini politiche e vincolate eccessivamente a dinamiche organizzative contingenti. Occorre creare la consapevolezza nelle amministrazioni che coprogettazione significa non solo collaborare con il Terzo settore, ma sviluppo di una collaborazione tra i diversi settori dell'amministrazione. La volontà di comunicare da parte dell'amministrazione comunale l'impegno a intraprendere il percorso innovativo descritto, ha determinato la scelta di denominare l'assessorato competente Welfare di comunità.

Diventa, inoltre, importante individuare nei Piani di Zona quel luogo di confronto e incontro in cui viene garantito l'effettuarsi della coprogettazione quale ambito nel quale si realizza la messa in sinergia delle idee di sviluppo e di risposta alle esigenze. Le risorse destinate ai territori aggregati negli ambiti arrivano spesso preimpostate e con dei rigidi criteri di distribuzione e di utilizzo. Tale situazione è di ostacolo alla risposta alle esigenze della comunità, che hanno caratteristiche singole e non generalizzabili. In tal senso, diviene fondamentale la nuova programmazione del Piano di Zona che deve dare l'opportunità di rivedere il modo di operare, consentendo a tutti gli operatori di condividere una visione comune e di sviluppo verso un welfare generativo di comunità.

COMUNE DI VALLE CAMONICA

Riconoscimento e protagonismo sociale nella Valle Camonica

Gloria Bellini

Referente del Progetto Lab'Impact dell'Azienda Territoriale dei Servizi alla Persona della Valle Camonica

La Valle Camonica è un territorio montano abbastanza esteso composto da 41 Comuni, caratterizzati da specificità territoriali molto diverse, fattore che ha implicato difficoltà. Gestire questa diversità è stata la prima sfida che abbiamo affrontato come Azienda territoriale, Ente capofila del progetto Lab'Impact, insieme all' ASST della valle Camonica e alla Comunità Montana della Valle Camonica nell'attivare questo progetto.

Il Progetto Lab'Impact rappresenta un'offerta molto ricca sul nostro territorio in quanto abbiamo scelto di progettare su tutte le quattro azioni possibili all'interno del finanziamento. Rispetto alla prima azione, legata alla qualificazione del sistema scolastico, abbiamo sviluppato una forte relazione con gli istituti scolastici del territorio. L'emergenza sanitaria ha rallentato il processo di condivisione con le scuole che hanno dovuto affrontare forti momenti di criticità. Attualmente, ci troviamo in una fase di riprogettazione e adattamento alle nuove dinamiche delle scuole e stiamo mettendo in atto laboratori per gli studenti con il medesimo obiettivo di aumentare la consapevolezza e il senso dell'integrazione attraverso loro, giovani cittadini, utilizzando anche canali alternativi alla scuola, come gli oratori, le associazioni sportive e quelle culturali.

La seconda azione mira alla promozione dell'accesso ai servizi del territorio. In collaborazione con l'ASST della Valle Camonica abbiamo valutato necessario supportare e potenziare il servizio di mediazione culturale e linguistica, già presente, per far sì che, soprattutto nel pronto soccorso e nei consultori territoriali, tutti i cittadini

stranieri possano fruire in maniera adeguata dei servizi presenti sul territorio.

La terza azione, ha riguardato la qualificazione dei servizi di informazione. Con la comunità montana è stato attivato un lavoro di messa in rete delle informazioni, per cui, attraverso i tavoli attivi con il nostro Ufficio di Piano è stato possibile progettare insieme a tutte le realtà, quindi Terzo settore, associazionismo e sindacati, una piattaforma utile a tutti i cittadini. Tale piattaforma è stata utile anche e soprattutto ai cittadini stranieri in quanto raggruppa tutti i servizi del territorio camuno divisi in varie aree. È uno strumento di facile utilizzo e che andremo a pubblicizzare attraverso diversi canali, per questo abbiamo chiesto la collaborazione di tutte le realtà territoriali che hanno partecipato alla stesura del progetto. Sul portale, per mantenerlo il più possibile attivo e aggiornato, i partecipanti avranno il compito di aggiornare la propria pagina, mantenendo così attiva anche la rete territoriale costituita attorno al Progetto Lab'Impact.

La quarta azione, la più innovativa per il nostro territorio, si propone di promuovere un cambiamento culturale. Si tratta, infatti, di spostare l'ottica dalla progettazione da un'impostazione incentrata sulla fruizione di servizi per cittadini stranieri alla promozione di un ruolo dei cittadini come portatori di risorse per la propria comunità. Abbiamo pensato di costruire insieme diversi servizi con l'intento di gettare il primo seme di un nuovo approccio in grado di operare una transizione da un welfare caratterizzato da un'impronta assistenziale a un welfare generativo, nel quale sia lo stesso territorio a portare risposte ai bisogni che sono stati osservati e segnalati dai cittadini stessi. Da qui è nata l'idea di istituire una consulta stranieri con un quid in più rispetto alla veste eminentemente politica che assume in altri territori. Nel nostro territorio diviene un organo rappresentativo e un osservatorio di carattere tecnico e sociale che permette a tutti i testimoni privilegiati, stranieri e non, di unire le proprie forze e riconoscersi come portatori di risorse, come cittadini che possono aiutare le istituzioni a leggere i bisogni della comunità.

Altri eventi che caratterizzano la quarta azione sono i confronti tra donne straniere, che spesso restano escluse dalla vita della co-

munità a cui appartengono e i cui bisogni non sono catturati dai servizi territoriali. L'obiettivo è quello di offrire loro la possibilità di far sentire la propria voce, per riconoscere il loro ruolo e incentivare il loro protagonismo, in modo da farle sentire parte attiva del territorio in cui abitano.

Un'altra attività molto importante, per la quale, peraltro, riscontriamo difficoltà di attivazione, è la promozione della cultura dell'aiuto e dell'accoglienza per i bambini e i ragazzi attraverso il supporto familiare e l'attuazione di percorsi di affidamento familiare. Come servizi istituzionali facciamo fatica ad accogliere e a dare risposte adeguate a tutte le richieste di aiuto che ci vengono dal territorio. L'idea, quindi, è di riuscire a promuovere il più possibile l'accoglienza di minori, soprattutto stranieri, che provengono da realtà familiari fragili, realizzando un affidamento con famiglie della medesima cultura d'origine e sostenendo le reti informali. La vicinanza culturale ed emotiva e la possibilità di costruire un rapporto di fiducia, che è propria di questi progetti di aiuto familiare, potrebbe divenire un punto di forza sia per la famiglia d'origine sia per la famiglia affidataria.

La promozione della cultura dell'aiuto e dell'accoglienza è un tema molto importante per noi che deve integrarsi con il servizio affidi della nostra azienda territoriale, attivo dal 2008 e ormai consolidato e riconosciuto. Ultimamente, questo servizio sta facendo molta fatica ad incrementare la propria banca dati, per questo si è pensato di attivare un approccio, anche istituzionale, con la collaborazione della consulta stranieri. L'idea è quella di avvicinare il più possibile anche cittadini stranieri di seconda generazione che possano a loro volta sensibilizzare i propri connazionali per attivare affidi familiari che possano essere un tessuto generativo di benessere per tutte le famiglie in difficoltà o con fragilità. Ciò che abbiamo anche constatato nel lavoro di rete, interloquendo con testimoni privilegiati, è che all'interno delle comunità straniere questo tipo di aiuto tra famiglie esiste già. Ci siamo interrogati sulle criticità del dare una veste istituzionale a forme di concreto aiuto nato, con una logica informale, dai cittadini. Abbiamo, comunque, valutato positivamente il ruolo assunto da tali pratiche informali d'aiuto, riconoscendo il valore delle competenze e delle risorse messe in campo. Sarà sicuramente

un obiettivo a lungo termine, contribuire all'emersione dei cittadini stranieri che già si aiutano a vicenda, anche mediante un percorso di riconoscimento formale dei loro contributi come custodi della propria comunità e come attivatori di relazioni positive di cambiamento. È un obiettivo condiviso con la consulta stranieri e col servizio affidi per far sì che in tutte le nostre comunità, principalmente nei territori dove il tasso di immigrazione e di cittadini stranieri è più alto, si scardini l'idea della cronicità dell'isolamento sociale delle famiglie, chiamate, in tal modo, a essere parte attiva del territorio.

Oltre al lavoro in stretta sinergia con l'ASST e con la Comunità Montana della Valle Camonica, abbiamo attivato collaborazioni anche con associazioni del Terzo settore, Comuni, Parrocchie, realtà sportive allo scopo di divulgare questa nuova cultura di integrazione che non vede solo il cittadino straniero nella sua singolarità, ma anche come la comunità tutta, dove alle persone è riconosciuto un ruolo attivo. È stato un lavoro di rete molto importante, sebbene complesso, uscire dal classico perimetro costituito da realtà pubbliche. Abbiamo incontrato realtà che probabilmente non sapevano esattamente in cosa consistesse il nostro lavoro, attivando processi di prevenzione, conoscenza e comunicazione sul territorio che avranno a lungo termine riscontri positivi per tutti i cittadini.

Nello sviluppo dei gruppi auto-mutuo aiuto, le difficoltà principali sono state legate alla chiusura verso il contesto territoriale attuato da molte donne provenienti da altri Paesi. Non è stato facile trasmettere il messaggio della solidarietà che fonda le pratiche di auto-mutuo aiuto. Sono concetti complessi da condividere fra culture diverse, per cui sono state individuate delle strategie alternative sempre a partire dal lavoro di rete, valorizzando esperienze e risorse già presenti nei territori. Abbiamo attivato diversi gruppi di donne straniere, non puntando direttamente sull'auto-mutuo aiuto, favorendo, invece, in prima istanza l'instaurarsi di relazioni centrate sulla conoscenza reciproca. Gli scambi che naturalmente si sono creati sono stati preziosi anche per gli operatori che facilitavano questi gruppi. Ogni gruppo di donne che abbiamo attivato con la collaborazione delle diverse realtà era legato a un territorio specifico, alle sue specifiche esigenze. È stato importante supportare le partecipan-

ti in questo scambio relazionale, per cui si è giunti naturalmente a mettere a disposizione le proprie capacità e le proprie risorse: una colazione insieme era la premessa per aiutarsi a vicenda per seguire i bambini nello svolgimento dei compiti.

Per attivare questi gruppi è stato necessario fare un lavoro di rete con un forte ancoraggio nei territori. Diverse associazioni, ma anche i liberi cittadini nei vari Comuni, avevano già attivato iniziative anche informali per avvicinare i propri concittadini stranieri. È stato fruttuoso agganciarsi a queste iniziative già in essere e a persone già conosciute dalle donne straniere stesse, con cui esse già possedevano un rapporto di fiducia costruito nel tempo. Ci riferiamo a parroci, volontari della Caritas, insegnanti delle cooperative impegnate sul tema della migrazione da anni, assistenti sociali.

Da questo lavoro di rete sono nati tre gruppi.

Il *primo gruppo* si è sviluppato nella bassa valle, nella zona di Pisogne, dove grazie all'aiuto dell'assistente sociale competente e al centro che si occupa di alfabetizzazione da anni su quel territorio, è stato possibile facilitare il lavoro con i gruppi di alfabetizzazione dandogli un valore aggiunto, inserendo una psicologa specializzata in gestione dei gruppi e in mediazione interculturale.

Un *secondo gruppo* è stato creato con le volontarie della parrocchia del comune di Bienno e della Caritas della zona della Valtellina. A partire dall'alfabetizzazione, abbiamo attivato un percorso simile a quello presente sul territorio di Pisogne, con l'inserimento di una psicologa. C'erano ovviamente differenze, dettate soprattutto dalle diverse culture e provenienze. Il lavoro svolto ha portato le donne di questo gruppo non solo a riconoscersi come utenti fruitori del servizio, ma anche protagoniste di una relazione di aiuto di altre famiglie neo arrivate.

L'*ultimo gruppo* è ancora in fase di attivazione e riguarda l'alta valle. È un territorio particolare perché formato da molti piccoli Comuni, dove affiorano culture della chiusura e l'integrazione del cittadino

straniero è ancora lontana nei cittadini autoctoni. Di conseguenza, abbiamo deciso di introdurre questa nuova visione della comunità accogliente, a piccoli passi, in stretto rapporto con un'associazione che si è sempre spesa sul territorio dell'alta valle in particolare sul recupero della tradizionale lavorazione della lana, risalente fin dall'epoca dei Camuni, al fine di offrire ai cittadini un momento di condivisione di attività propria della loro storia. Per questo abbiamo organizzato gruppi principalmente per donne, ma non solo straniere. Le donne straniere in quel territorio sono principalmente di origine indiana e vivono nell'Alta Valle da molti anni, ma ciò nonostante non sentono il territorio come proprio. Si sono però dimostrate entusiaste e disponibili a condividere esperienze con il gruppo istituito, riconoscendolo come mezzo di socializzazione con altre donne.

Siamo certi che avremo risposte positive e per questo abbiamo intensificato il lavoro di rete dal 2019, attivando direttamente i nostri interlocutori privilegiati, quindi parrocchie, assistenti sociali comunali, e sindaci e assessori, le associazioni, Terzo settore e soprattutto i componenti della consulta stranieri proprio perché si riconoscono già come parte attiva, come cittadini che possono e vogliono portare il loro parere e far sentire la loro voce. Vogliamo valorizzare tutte le risorse del nostro territorio e collaborare in un'ottica di corresponsabilità. L'idea che le istituzioni pubbliche siano l'unica risposta ai bisogni del territorio è ormai superata e purtroppo, le risorse e i tempi non sono sufficienti per una risposta totalizzante.

Quello che si vuole generare attraverso il Lab'Impact è un nuovo metodo di lavoro che stiamo cercando di condividere. È un lavoro prezioso che punta alla prevenzione. La consulta, così come descritta sopra, è, in questo senso, un piccolo seme. Vogliamo soprattutto che sia uno strumento di promozione sociale per avvicinare il più possibile il cittadino alle istituzioni, alle organizzazioni non profit e alle associazioni che già sono attive sul territorio e per portare nuove risposte e nuove visioni. È uno snodo di osservazione e di rappresentanza il cui obiettivo di fondo è entrare attivamente nella progettazione territoriale, quindi all'interno dei tavoli organizzati dall'Ufficio di Piano, con i propri rappresentanti.

Ciò che nel futuro vogliamo sviluppare è un coinvolgimento della

consulta nella lettura dei bisogni e delle esigenze dei cittadini stranieri appartenenti alla nostra comunità, mettendo le basi per una progettazione condivisa.

QUBi

Il Programma QuBi, la ricetta contro la povertà infantile

Fabio Carlo Andreoni

Unità Coordinamento Servizi Sociali di 1° liv. e Pronto Intervento Comune di Milano

Lisa Bagnoli

Assistente sociale QuBi Comune di Milano Municipio 8

Angela Sarcina

Assistente sociale QuBi Comune di Milano Municipio 2

Luca Rossetti

Referente rete QuBi Loreto

Rossana Siboni

Referente rete QuBi Villapizzone

QuBi è un programma finanziato da Fondazione Cariplo, svolto in collaborazione con il Comune di Milano e con il sostegno di Fondazione Peppino Vismara, Intesa Sanpaolo, Fondazione Romeo ed Enrica Invernizzi, Fondazione Fiera Milano e Fondazione Snam e attivo nella città di Milano dal 2017.

L'obiettivo principale del programma è di rafforzare la capacità di contrasto della povertà minorile nel territorio di Milano, promuovendo la collaborazione tra le Istituzioni pubbliche e il Terzo settore e implementando azioni di sistema, mirate ad affrontare bisogni puntuali in specifiche aree della città.

Dall'avvio del Programma, è stata prevista la costituzione di 23 reti in 25 quartieri periferici del territorio milanese, un contesto molto complesso e articolato, in cui ogni zona costituisce di per sé una piccola città. Ogni quartiere ha costituito reti molto differenziate

tra loro, sia per composizione sia per ampiezza di soggetti coinvolti, che hanno prodotto quelle che possono essere definite le “ricette” *QuBi*, progetti specifici, caratterizzati da unitarietà e flessibilità delle logiche utilizzate per affrontare i peculiari bisogni emergenti e da modelli di governance attenti ai processi d'integrazione e partecipazione della cittadinanza. Le 23 reti che si sono costituite sono caratterizzate da un'eterogeneità nella loro composizione per l'influenza esercitata dalla differenziazione dei territori nei quali sono sorte.

Fondamentali per l'efficace sviluppo della governance sono le due figure previste dall'approccio adottato: un'assistente sociale di comunità, appartenente al Servizio Sociale del Comune di Milano, e un referente di rete, esperto di welfare di comunità, appartenente al Terzo settore ed espressione delle reti.

QuBi si muove all'interno di un metodo di intervento nel quale il pubblico e il privato sociale, nella sua accezione più ampia, condividono le responsabilità, integrano le risorse e costruiscono insieme la regia degli interventi. Le esperienze che abbiamo di seguito descritto, illustrano come il progetto *QuBi* sia riuscito a dare forma alla dimensione della costruzione di processi di coesione sociale, grazie al lavoro di rete e di coprogettazione sul territorio. Altri elementi innovativi sono dati, da una parte, dalla capacità di lavoro su più assi di esigenze, dall'altra, dalla costante manutenzione della rete e dei suoi processi, dopo la sua costituzione formale.

Le logiche d'intervento adottate si fondano su un'attenta relazione fra risorse a disposizione e aree problematiche da affrontare, attraverso la messa a fattor comune delle esperienze dei partner di rete e il contributo di attori esterni, quali Consulitori, Pediatri, Scuole e altre realtà del Terzo settore, chiamati a relazionarsi con la rete. Nel prossimo biennio, ora in fase di progettazione, si punterà anche a stimolare la costituzione di osservatori popolari, composti da cittadini, portavoce dei punti di vista quali destinatari delle azioni. A partire da tutti questi stimoli si sono sviluppate stabili azioni di coprogettazione, rimodulate nel tempo. *QuBi*, infatti, nasce come un progetto che si modifica nei sistemi di funzionamento durante la stessa sua implementazione, in base agli stimoli ricevuti dal territorio. La lettura delle dinamiche territoriali, effettuata mediante il coinvolgimento di

diversi attori, consente di accumulare conoscenze che si stratificano nel corso del tempo e che *QuBi* vuole integrare e sistematizzare, sia per costruire una fotografia nitida delle persone che si trovano in difficoltà, sia per realizzare piani del contrasto alle povertà nel territorio milanese, che siano in grado di rispondere con efficacia e tempestività ai bisogni, applicando logiche d'intervento di *empowerment* di comunità. Durante l'implementazione del progetto si è osservato che alcune assunzioni iniziali non rispondevano precisamente a quanto realmente la popolazione, nel contesto specifico, richiedeva. Le azioni di rimodulazione si sono rivelate di fondamentale importanza. Il lavoro di continua revisione e arricchimento degli interventi progettuali permette di rafforzare legami, mettere in discussione assetti, relazioni e dinamiche e allargare la rete mediante l'aggregazione di nuove realtà, portatrici di saperi specifici e in grado di rendere più significativa la collaborazione, anche a livello operativo.

Si vuole, di seguito, descrivere concretamente le caratteristiche degli interventi svolti nell'ambito del progetto *QuBi*, illustrando due interventi, *Il carretto della salute* e *I cortili aperti*, implementati nella zona del NIL Loreto (Nucleo di Identità Locale) riconducibili a tre specifiche aree: il quartiere Casoretto, collocato nel Municipio 3; la prima parte di Via Padova; il quartiere a nord di Piazzale Loreto denominato di recente NoLo. Le aree considerate, nel loro complesso, sono molto diversificate, con una presenza di migranti molto più forte in Via Padova, un afflusso di nuovi abitanti a NoLo e un nucleo storico territoriale, il Casoretto.

Per l'implementazione delle attività sono stati attivamente coinvolti una serie di soggetti del territorio, come i Centri di ascolto delle parrocchie e tutti quei gruppi che in qualche modo, direttamente o indirettamente, avevano svolto attività sui temi della povertà, con un'attenzione particolare nei confronti dei minori e delle loro famiglie: associazioni; cooperative; gruppi di cittadinanza attiva; associazioni ambientaliste; gruppi di cura di tutela del territorio. Le prime azioni intraprese hanno comportato l'elaborazione dei contenuti del progetto, individuando le povertà su cui agire e le risorse di cui avvalersi. Il tema della povertà è stato affrontato considerando sia gli aspetti alimentari sia quelli relazionali, a partire dalla povertà educa-

tiva dei minori nell'ambito della scuola e dei doposcuola, in una logica di tematizzazione delle relazioni sociali più complessive. L'operazione iniziale è stata la costruzione di una mappa dei bisogni territoriali più avvertiti, fra i quali è emersa la richiesta di aiuto nei confronti dei minori per svolgere i compiti. La mappa è stata poi condivisa con i soggetti del territorio e aggiornata per mettere a disposizione le informazioni raccolte, normalmente condivise solo parzialmente.

Entrambe le iniziative sono state avviate in virtù delle analisi di contesto realizzate.

Il carretto della salute è un semplice dispositivo che ha permesso a mediatori culturali e cittadini attivi di distribuire eccedenze alimentari, soprattutto frutta e verdura, in alcuni contesti molto popolati del quartiere, dal *Parco Trotter* e sfruttando punti d'incontro quali il momento dell'uscita degli studenti dalle scuole. Sono stati, così, organizzati momenti di presidio per raggiungere i cittadini italiani di altre origini presenti all'interno del quartiere, intessendo relazioni e facendo conoscere il progetto nella duplice logica di offrire aiuto e di cogliere la disponibilità ad aiutare da parte dei cittadini. Ripetendo quest'esperienza, è stato possibile intercettare centinaia di cittadini in alcuni luoghi di questi tre quartieri che costituiscono nuclei d'identità locale. *Il Carretto della salute* si è caratterizzato anche come un presidio mobile di diffusione di materiali informativi del progetto.

L'iniziativa *I cortili aperti*, realizzata alla fine del mese di settembre, è stata preceduta, per coinvolgere con maggiore efficacia i soggetti del territorio, da una *call* che richiedeva la disponibilità di cortili per ospitare attività, di carattere sportivo o di promozione della salute, destinate ai bambini. La *call* era anche diretta a professionisti e associazioni o gruppi attivi nella promozione della salute e in attività sportive. Si trattava di costruire una rete tra cittadini sensibili e attenti su questi temi, disponibili a mettere a disposizione i loro spazi per coinvolgere famiglie e bambini degli stessi stabili e anche di altri della zona, in collaborazione con professionisti del mondo del welfare, della salute, dello sport che si sono resi disponibili a collaborare per progettare l'intervento. Sono stati utilizzati un buon numero di cortili all'interno dei tre quartieri e attivate convenzioni con alcune società sportive. Questa esperienza ha dimostrato che il

tema dell'assistenza nei confronti di bambini e famiglie in difficoltà non è soltanto propria dei servizi sociali e dei Centri di ascolto della Caritas, ma che essi possono essere considerati un impegno di tutta la comunità. Attraverso piccoli gesti, frutto della coprogettazione, è possibile dare risposte innovative, componendo bisogni e risorse in un modo più generativo e interessante, proprio per il grado di attivazione della comunità nelle sue relazioni con le istituzioni.

I bisogni dei cittadini sono diventati più diffusi e severi durante l'emergenza da COVID-19. Nella prima fase della pandemia abbiamo osservato una sospensione delle attività di tutte le realtà di volontariato e del privato sociale che in ogni territorio storicamente si occupavano della distribuzione alimentare per il sostegno alle famiglie in stato di bisogno. Queste realtà associative frequentemente fondano la loro operatività sui volontari che, in molti casi, hanno un'età avanzata. Nella fase più acuta della pandemia, il loro contributo, in una logica di tutela della salute, si è fortemente attenuato. Parallelamente molte più persone hanno manifestato un bisogno di sostegno alimentare. Si sono, infatti, moltiplicate le famiglie che, a causa di un lavoro instabile o altri motivi legati al rallentamento delle attività economiche, non avevano più la possibilità di sostenere i bisogni primari alimentari dell'intero nucleo familiare. Le reti, basandosi sul lavoro che avevano già iniziato negli anni precedenti, hanno potuto attivare in tempi brevissimi il dispositivo di aiuto alimentare già dal 16 marzo per la durata di 15 settimane continuative. Un dispositivo, unico per tutta la città, coordinato da Food policy Comune di Milano in collaborazione con la Protezione civile, il Banco alimentare e altre tante altre realtà del privato sociale. Sono stati individuati spazi, definiti Centri di distribuzione alimentare territoriale, al cui interno si svolgevano tutte le operazioni di reperimento, stoccaggio e distribuzione delle derrate. La distribuzione è avvenuta, in una prima fase, quella del lockdown, con la consegna a domicilio utilizzando automezzi messi a disposizione dal Comune, mentre, in una seconda fase, il ritiro delle spese settimanali per tutte le famiglie che ne facevano richiesta è avvenuto presso un hub.

In questa fase di emergenza, *QuBi* non si è rivolta solo alle famiglie con minori, ma a tutte le persone che ne avevano bisogno. I Centri

di distribuzione alimentare territoriale sono stati gestiti da un coordinatore, dipendente comunale, che si è occupato sia della gestione delle derrate sia del lavoro dei volontari. Questi ultimi erano stati reperiti tra i dipendenti pubblici, tra i volontari delle reti *QuBi* e realtà presenti sul territorio che, fino a quel momento, non erano state coinvolte nel progetto. In ogni Municipio, sono state preparate e consegnate spese gratuite per circa 20 mila persone tra famiglie e singoli cittadini presenti sul territorio milanese. I coordinatori degli hub hanno svolto le loro funzioni in costante contatto e connessione con le assistenti sociali di *QuBi* già coinvolte nella rete e impegnate nella raccolta del bisogno. Per consegnare il cibo, l'assistente sociale organizzava liste di distribuzione in orari e giorni concordati con le famiglie. Per la prima volta le assistenti sociali sono riuscite a riunire le segnalazioni delle persone seguite da tutti i Centri d'ascolto del Comune e anche dalle altre realtà che si occupavano di bisogni alimentari, ma che, fino a quel momento, mai avevano messo a confronto le proprie liste.

In alcuni Municipi, grazie all'attivazione delle reti, abbiamo potuto osservare un rafforzamento della cittadinanza attiva. I volontari sono divenuti un efficace fattore operativo sul territorio, mettendo a disposizione le loro forze nella gestione dell'emergenza. Questo periodo di emergenza, dunque, ha visto un rafforzamento sostanziale dello sviluppo della collaborazione tra pubblico e privato attraverso varie e differenti modalità operative. E' stato possibile, quindi, coinvolgere moltissime realtà esterne alla rete, che hanno mantenuto un buon livello d'integrazione con essa anche dopo la fase più critica dell'emergenza, fornendo una risposta coordinata ai bisogni emersi. Questo risultato è stato frutto proprio della coprogettazione, le cui basi erano state poste prima dell'apparire dell'evento pandemico. Gli sforzi incentrati sulla costruzione di un linguaggio comune e sul sostegno di collaborazioni, ha reso possibile l'integrazione delle liste delle informazioni delle risorse senza porsi dubbi o paletti che, probabilmente, prima di questo progetto si sarebbero resi più manifesti. Le attività del Comune, in questa esperienza, hanno saputo calarsi in una logica di welfare comunitario, rinnovando tangibilmente modalità di azione più tradizionalmente adottate.

La pandemia ha, inoltre, indotto percorsi di trasformazione di altri servizi: i Centri estivi e i Doposcuola.

La didattica a distanza ha colto impreparati scuole, famiglie e studenti. Prima dell'emergenza, era iniziato un dialogo con i doposcuola, ovvero con quelle realtà che nel mondo delle parrocchie, ma anche in altre associazioni, gruppi culturali e circoli diffusi sul territorio, si prendevano cura di dare un aiuto agli studenti delle scuole elementari, delle scuole medie e in qualche caso anche delle superiori. Un passaggio fondamentale è stato quello di favorire e sviluppare la conoscenza tra i soggetti di queste reti. Conoscersi vuol dire mettere in comune le esigenze raccolte provando a ottimizzare le risposte al bisogno e allo stesso tempo condividere anche le risorse già presenti da mettere in campo, in una logica di miglioramento nello svolgimento delle attività e della sostenibilità economica. Per esempio, sviluppando la collaborazione è possibile migliorare l'offerta alle scuole di traduzioni in più lingue degli avvisi pubblicati sui siti delle scuole, il rapporto tra i doposcuola e gli insegnanti delle varie scuole, individuare nuovi volontari, nuovi spazi, acquisire nuovi dispositivi informatici per incrementare la capacità degli studenti e delle loro famiglie di connettersi alla didattica a distanza e agli stessi doposcuola. Il primo strumento realizzato, mettendo insieme le realtà impegnate nei doposcuola, è stata una mappa che ha permesso di raccogliere dati significativi sulle iniziative esistenti, censendo, per esempio, i recapiti dei referenti e giorni di effettuazione delle attività, da mettere a disposizione degli altri soggetti della rete dei doposcuola, degli stessi servizi sociali, dei referenti della rete, in modo da convogliare la domanda da doposcuola saturi di presenze ad altri più disponibili.

Anche la realizzazione di attività connesse ai Centri estivi è divenuta un'occasione per cambiare la conformazione della rete. In questo caso, abbiamo assistito a una sorta di centralizzazione del processo di rete, che si è resa necessaria in una condizione di emergenza. Tuttavia, tale situazione diviene critica se assunta come regola stabile. Una rete funziona nel momento in cui ha una capacità di essere diffusa, decentrata, estesa, deve essere, in sostanza, uno strumento di intelligenza collettiva nella condizione ordinaria. In questo caso, è

stato positivo verificare come sui centri estivi le parrocchie si siano aperte, iniziando a lavorare con associazioni e gruppi territoriali con cui in precedenza non avevano rapporti. Nel quartiere Casoretto, per esempio, per la gestione dei Centri estivi, sono state coinvolte la parrocchia e altre realtà favorendone la reciproca conoscenza. Questo ci ha permesso di portare all'interno delle parrocchie attività sull'orticoltura urbana, sulla street art e sulla lettura di poesie e favole. Attività nuove che sono state costruite insieme dagli operatori delle parrocchie e da soggetti tradizionalmente incentrati sull'animazione territoriale. È un'esperienza che può e deve continuare per una serie di opportunità vantaggi che comporta, anche se, allo stesso tempo, faticosa. Non è sempre facile relazionarsi, conoscere nuovi soggetti con cui non esiste una consolidata abitudine al lavoro comune e che utilizzano altri linguaggi e altri stili di comunicazione. Sono aspetti della vita della rete che creano difficoltà, ma solo in questo modo si produce apprendimento e, se c'è una disponibilità al cambiamento, diviene possibile trasformare questa pratica di confronto in un dialogo che produce nuovi risultati e nuove modalità di risposta ai bisogni.

A giugno 2020 erano presenti pochissime offerte nel territorio di attività per i minori. Dovevamo fare i conti con le difficoltà di molti enti a organizzare attività rispettose di standard di servizio in tema di personale, spazi, procedure. Parallelamente, si rilevava il bisogno dei minori di potersi rivedere, ri-uscire, riprendere fiducia in una situazione che ha comportato, di fatto, una segregazione, per una necessità valutata superiore, generando, però, in loro sofferenza. Ciò che abbiamo cercato di comprendere è stata la localizzazione delle aree scoperte da interventi e nelle quali sussistevano spazi fisici disponibili, abbiamo attivato, quindi, uno spazio d'incontro in un oratorio altrimenti non utilizzato, abbiamo individuato, anche dal punto di vista economico, risorse che non erano state impiegate per le attività in presenza durante il lockdown. E' stato inoltre stipulato un importante patto che prevedeva la messa a disposizione di spazi attraverso la parrocchia. Abbiamo poi chiesto alle scuole, con cui eravamo già in rete, di segnalarci le situazioni di difficoltà dei ragazzi delle medie e delle elementari, così come le famiglie più a disagio nel

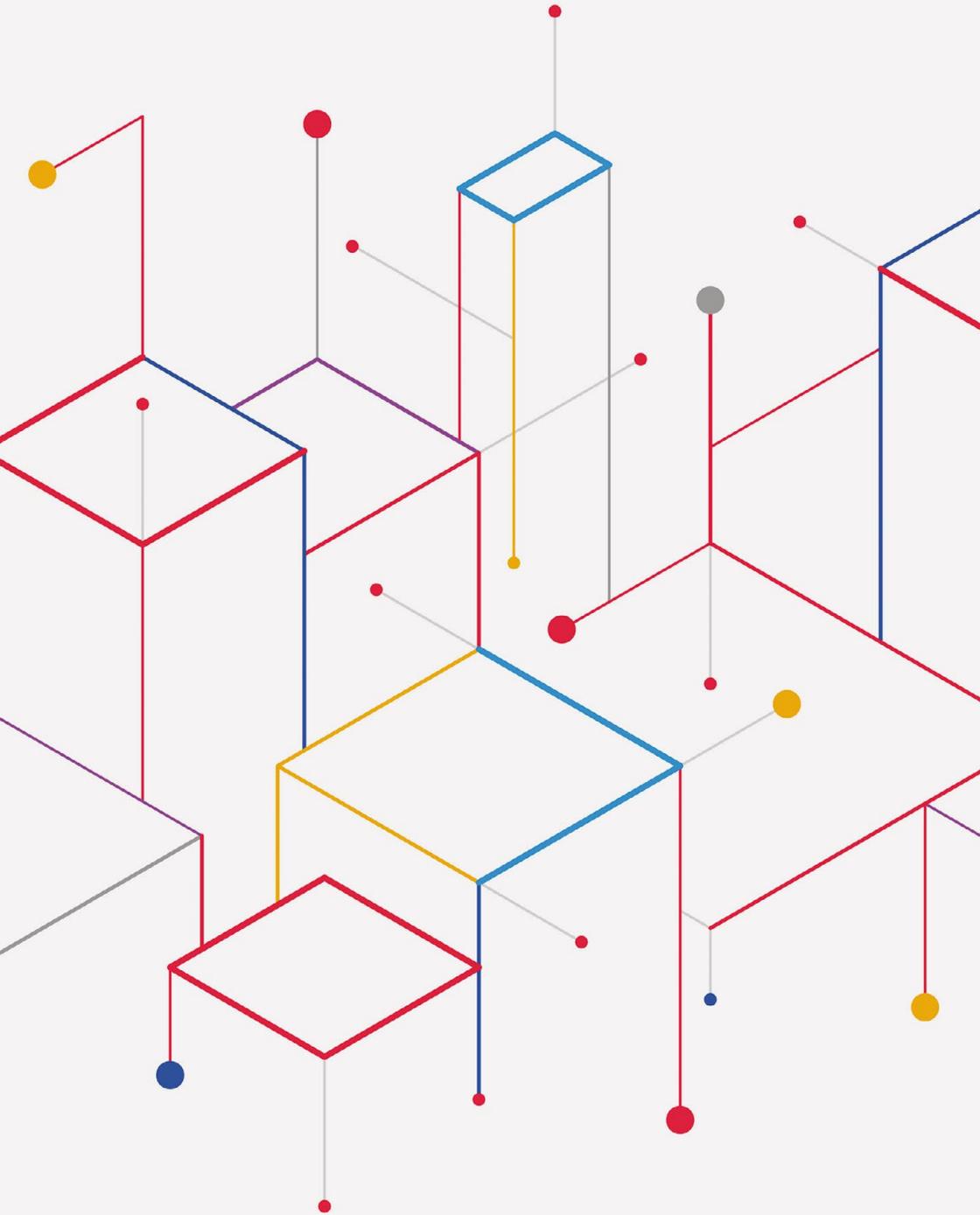
far uscire i figli i quali, però, manifestavano la necessità di incontrare nuovamente i coetanei e altre figure educative adulte.

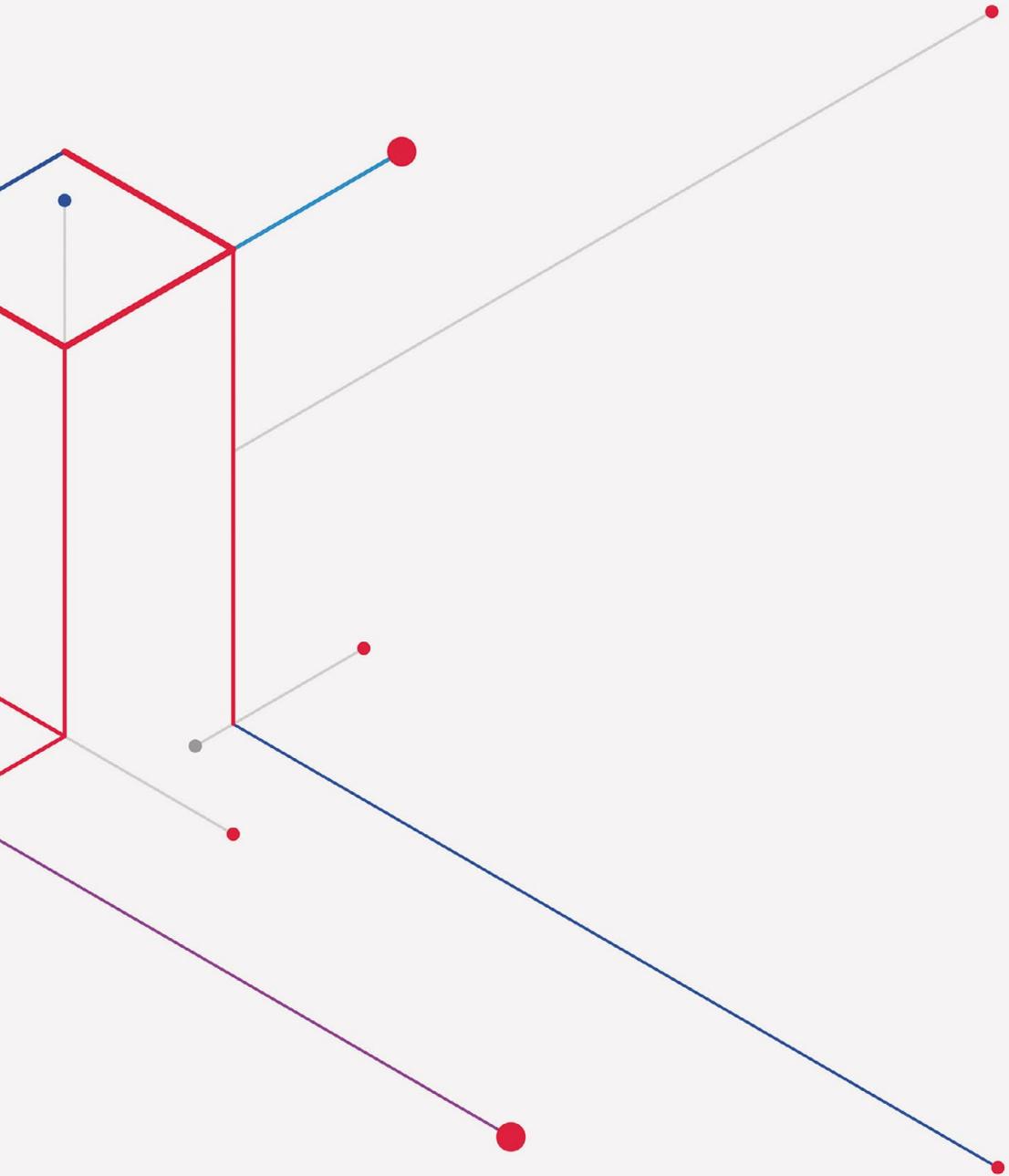
Abbiamo anche rilevato come il mondo della scuola si sia messa in gioco, ripensando alle modalità interattive con il territorio, anche con la presenza di operatori esterni, mediatori o esperti delle interazioni tra diverse culture, per permettere un buon inserimento agli studenti e alle loro famiglie.

L'ultimo biennio si è caratterizzato sia per un'intensa collaborazione nelle reti, in termini di allargamento quantitativo e intensificazione delle relazioni sia per le modificazioni significative delle regole d'ingaggio a causa della pandemia. Si sono, inoltre, individuati nuovi focus di priorità, legati ai nuovi bisogni del tessuto sociale. Siamo quindi a una versione *QuBi 2.0*, con una geografia delle reti abbastanza ben definita e con obiettivi per la riprogettazione piuttosto chiari.

La riprogettazione prevede anche un elemento innovativo che si caratterizza per ambiti trasversali di coprogettazione tra le diverse identità locali. La relazione tra i Servizi Sociali e le reti si è fortificata in questo periodo, spostandosi da una relazione tra committente ed esecutore a una logica paritaria di collaborazione. La "collaborazione forzata" ha favorito la conoscenza reciproca e viceversa. E' stato un percorso in entrambe le direzioni. La costruzione di questa relazione ha modificato, come già si diceva, la percezione culturale dei Servizi Sociali, aspetto che si sta ancora trasformando lentamente, ma costantemente, abbattendo reticenze e dubbi e aumentando la fiducia reciproca. Ci ritroviamo con l'essere ognuno uno strumento che agisce in base alle competenze in suo possesso, ma in accordo con gli altri, come un'orchestra che suona la stessa sinfonia; è un percorso complesso e faticoso, ma che arricchisce.

Continueremo a riflettere poiché riteniamo necessario gettare le basi per una progettazione ad ampio respiro. Quel che emerge, tuttavia, è che in futuro la cultura della rete e le relazioni instaurate in questo biennio andranno sempre più strutturate, così che si possa dare continuità alle iniziative, al di là del singolo progetto. I progetti in questo senso devono essere concepiti anche come strumenti di consolidamento di legami stabili, in una prospettiva di sostenibilità economica e sociale delle iniziative.





3

Approfondimenti



Bibliografia

Andorlini, C. (A cura di), (2018). *QUI: Mappare e connettere il potenziale dei territori per generare Economia civile*. Pisa: Pacini Editori

Baldoni, E., Giovannetti, M., (2019). *Gli interventi di accoglienza integrata e la ricaduta sui territori*. Welfare Oggi

Basile N., Imbrogno G., (2016). *Sperimentare piattaforme sociali abilitanti*. Animazione Sociale, 305, 76-87

Basile, N., Dodi, E., Laffi, S., Lainati, C., Miccolis, S., Provantini, K., Spirito, A., (2021). *Crescere in tempi di crisi Il potenziale educativo dei territori: strumenti e approcci per il Terzo settore*. Milano: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli. Pp. 49-61

Bertin, G., (2012). *Piani di zona e governo della rete*. Milano, FrancoAngeli;

Boccacin, L., (2010). *Le partnership sociali: Concettualizzazione ed evidenze empiriche*. Milano, FrancoAngeli

Bovone, L., Lunghi, C. (a cura di). (2017). *Resistere: Innovazione e vita quotidiana*. Roma: Donzelli

Branca, G., Piga, M.L., (2016). *I nodi della programmazione condivisa: Esperienze e riflessioni*. Milano, FrancoAngeli

Brunod, M., Moschetti, M., Pizzardi, E., (2016). *La coprogettazione sociale: Esperienze, metodologie e riferimenti normativi*. Trento, Erickson

Centri servizi per il volontariato di Bologna, Brescia, Cremona, L'Aquila, Lazio, Marche, Messina, Milano, Palermo, Rovigo, Torino e CSVnet Lombardia (A cura di). (2016). *Le sette virtù della coprogettazione: Partnership pubblico e Terzo settore per costruire un welfare differente*

Dalla Mura, F., (2003). *Pubblica Amministrazione e non profit*. Roma: Carocci Faber. Pp. 73

De Ambrogio, U., Guidetti, C., (2016). *La coprogettazione: La partnership tra pubblico e Terzo settore*. Roma, Carocci Editore

Donolo, C., (1998). *Istituzioni Intelligenti*. Milano: Feltrinelli. Pp. 26-29

Esposito, R., (2021). *Istituzioni*. Bologna, Il Mulino

Esposito, R., (2006). *Communitas. Origine e destino della comunità*. Torino, Einaudi

Fichi, A., Gallo, L., Gagliani, F., (2020). *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore: Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131*. Napoli: Editoriale Scientifica. Pp. 25-35

Galli D., Vendramini E., (2021). *Enti Locali e Sustainable Development Goals. Verso una programmazione ispirata alla sostenibilità. Rapporto sul Futuro e l'Innovazione dell'Amministrazione Pubblica*. Milano: EDUcatt. Pp 147-161

Giovannetti, M., Gori, C., Pacini, L., (a cura di). (2014). *La pratica del welfare locale: L'evoluzione degli interventi e le sfide per i Comuni*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore

Lourau, R., (1970). *L'analyse institutionnelle*. Parigi, Les Editions de Minuit

Merlo, G., (2014). *La programmazione sociale: Principi, metodi e strumenti*. Roma, Carocci

Miodini, S., Ferrari, M., (2018). *La presa in carico nel Servizio Sociale*. Roma: Carocci Faber

Rossi, M., (2019). *La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali*. Ancora: La sfida dell'integrazione e dei legami interculturali

Rossi, P., Colombo, M., (2016). *Tra dualismi e convergenze: le partnership inter-organizzative pubblico-privato e la coprogettazione del welfare locale*. Paper per la IX Conferenza ESPAnet Italia “Modelli di welfare e modelli di capitalismo. Le sfide per lo sviluppo socio-economico in Italia e in Europa”

Schaeffer P., Loveridge S., (2002). *Towards an understanding of types of public-private cooperation*. *Public Performance and Management Review*, 26, 169–189

Servizio Centrale SPRAR, Cittalia e Centro Astalli, (2018). *Crescita, evoluzione, sviluppo: I cambiamenti operati dall'accoglienza*

Turchi, GP., Gherardini, V., (201). *Politiche pubbliche e governo delle interazioni della comunità: Il contributo della Metodologia Respons.In.City*. Milano, Franco Angeli

Sitografia

www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni

www.conventioncitoyennepourleclimat.fr

www.decidim.barcelona

<https://innovazione.indire.it/avanguardieeducative>

www.asvis.it/goal-e-target-obiettivi-e-traguardi-per-il-2030

www.anci.emilia-romagna.it/Aree-Tematiche/Politiche-per-la-salute-sociali-e-del-lavoro/Le-novita/Codice-del-Terzo-Settore-il-rapporto-tra-Enti-pubblici-e-Terzo-Settore-la-cassetta-degli-attrezzi-del-percorso-regionale-e-il-Regolamento-promosso-da-ANCI

www.secondowelfare.it

www.welforum.it

www.forumterzosettore.it/forum-nel-territorio/lombardia

www.cantiereterzosettore.it

Normativa di riferimento

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

Legge 8 novembre 2008, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, "Codice del Terzo settore"

Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2020, n. 131

Deliberazione della Giunta regionale della Lombardia 25 febbraio 2011, n. IX/1353, "Linee guida per la semplificazione amministrativa e la valorizzazione degli Enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi alla persona e alla comunità"

Decreto del Direttore Generale della Direzione Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale, 28 dicembre 2011, n. 12884, "Indicazioni in ordine alla procedura di coprogettazione fra Comune e Soggetti del Terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali"

Legge 18 dicembre 2020, n. 173, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

Consiglio di Stato, parere 20 agosto 2018, n. 2052

Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare

Pagina web dei laboratori Lab'Impact

www.strategieamministrative.it/rubrica/progetto-fami-lab-impact/

Pagina web del Laboratorio:

***Le reti locali e i cicli di coprogrammazione
e coprogettazione nel welfare di comunità***

www.strategieamministrative.it/dettaglio-news/202010111432-lab-impact-coprogrammazione-e-coprogettazione/

Portale Lab'Impact

www.labimpact.eu

i Laboratori Lab'Impact

VOLUME 1

La mediazione interculturale

Approfondimenti e confronti su aspetti strategici e metodologici
a cura di Nicol Mondin

VOLUME 2

I codici dei contratti pubblici e del Terzo settore

Una relazione in costruzione
a cura di Massimo Simonetta

Illustrazione di copertina: hobbitfoot, Adobe Stock

Febbraio 2022

La prima parte del volume presenta riflessioni utili all'identificazione di strumenti metodologici e approcci giuridici adeguati per promuovere lo sviluppo del welfare di comunità nei contesti locali. In particolare, l'attenzione è stata posta alla formulazione di strategie e ai modelli di governance che più di altri permettono di promuovere processi di coesione e inclusione sociale attraverso lo sviluppo della corresponsabilità fra tutti i soggetti che partecipano alla comunità.

Dopo la presentazione dei contenuti più squisitamente giuridici e metodologici, sono presentate esperienze territoriali, che permettono di affrontare il tema della coprogettazione anche attraverso la diretta voce di alcuni referenti territoriali sia delle reti che realizzano le azioni Lab'Impact sia di altre esperienze virtuose già in atto nel territorio lombardo.



via Rovello, 2 - 20121 Milano
Telefono +39 02 72629601
www.anci.lombardia.it

