

Milestone 6

Per una sempre maggiore effettività collaborativa e partecipativa.

Raccomandazioni di policy in materia di co-progettazione e welfare collaborativo

Il progetto RE.S.O.U.R.C.E. si è sviluppato in piena coerenza con le sue premesse disciplinari e metodologiche, e arriva a conclusione forte di positivi risultati. Per un verso, il percorso di ricerca ha amalgamato riflessioni teoriche, emergenti dallo studio critico di fonti dottrinali e giurisprudenziali, e osservazioni empiriche, derivanti dall'indagine sui casi studio. Per altro verso, il carattere interdisciplinare del gruppo di ricerca ha consentito di combinare, in modo per certi versi inedito, il punto di vista della sociologia con analisi riconducibili al diritto privato, amministrativo, costituzionale e dell'Unione Europea.

Tali fattori consentono ora di conseguire uno degli obiettivi iniziali della ricerca, vale a dire la formulazione di una serie di raccomandazioni di policy. Queste indicazioni sono destinate primariamente alle Pubbliche Amministrazioni ("PA") e agli Enti del Terzo Settore ("ETS") protagonisti dello sviluppo della co-progettazione, intesa sia come paradigma di relazione tra pubblico e privati, sia come modello di organizzazione dei servizi sociali di interesse generale. L'auspicio, inoltre, è che le proposte qui raccolte possano risultare utili anche a una più ampia platea di attori istituzionali e sociali, che negli ultimi anni hanno reso molto ricco il dibattito nazionale sull'amministrazione condivisa e sulla co-progettazione.

Quanto segue tiene naturalmente conto della diffusione e del consolidamento di fonti giuridiche e regolamentari, così come di prassi amministrative e di interpretazioni giurisprudenziali. Non si rinuncia, peraltro, a formulare raccomandazioni talora innovative rispetto ad alcuni riferimenti ormai usuali - come le linee guida ministeriali di cui al d.m. n. 72/2021 e alcuni orientamenti che si vanno stabilizzando nella giurisprudenza amministrativa - per le attività di PA ed ETS. Tale scelta è da ricondurre tanto agli obiettivi di RE.S.O.U.R.C.E., quanto alle istanze generalmente affermate in seno ai dibattiti sulla co-progettazione. Gli uni e le altre, in effetti, mirano ad assicurare - in un quadro di consapevolezza delle complessità sociologiche e istituzionali, e di compatibilità con gli assetti giuridici vigenti - una sempre maggiore effettività alla "missione" collaborativa e partecipativa che appare informare la logica profonda dell'amministrazione condivisa e le previsioni dell'art. 55 CTS.

1. *Istituzionalizzazione di ascolto e partecipazione preliminari a livello di co-programmazione*

Problemi: La co-progettazione può avere luogo anche in assenza di una previa fase di co-programmazione. La diffusione della prima, a dispetto del ricorso molto limitato alla seconda, attesta una larga propensione di PA ed ETS verso interventi puntuali e specifici, magari generalizzabili se di successo. Ma l'assenza di meccanismi strutturati di consultazione nella fase pre-accordo determina il rischio che le convenzioni siano definite senza tener conto delle istanze di chi ne sarà destinatario o ne garantirà l'attuazione.

Proposte operative: Per sviluppare le potenzialità dell'organizzazione collaborativa e partecipativa dei servizi sociali di interesse generale si suggerisce di valorizzare la co-programmazione. Questa andrebbe individuata come la sede privilegiata per l'ascolto di utenti e lavoratori/lavoratori, articolandola in: (i) consultazione pubblica aperta a tutti i soggetti interessati, anche mediante strumenti digitali, per raccogliere osservazioni sui bisogni e sulle priorità di intervento; (ii) audizioni mirate di associazioni rappresentative dell'utenza potenziale e

delle organizzazioni sindacali di settore; (iii) restituzione pubblica delle risultanze, da allegare agli atti che precedono l'avvio della co-progettazione. Se gli indirizzi amministrativi prevalenti e le prassi concrete prediligono, non senza alcune buone ragioni, una logica istituzionale “per progetti”, la co-programmazione può essere usata come momento partecipativo distinto dalla co-progettazione, in cui la definizione dei bisogni e degli obiettivi può beneficiare dell'apporto di soggetti che, nella fase successiva, non potranno essere parti della convenzione ma ne saranno comunque destinatari o attuatori.

2. ***Promozione di un'appropriata qualificazione giuridica degli accordi di co-progettazione***

Problemi: La corrente qualificazione degli accordi di co-progettazione come rapporti negoziali a titolo rigorosamente gratuito è frutto di fraintendimenti interpretativi e conduce a serie complicazioni pratiche.

Proposte operative: Si suggerisce di promuovere a ogni livello (prassi, fonti regolamentari, controversie giudiziarie) un'appropriata ricostruzione di caratteri e natura degli accordi di cui all'art. 55 CTS, nell'ottica di favorire un positivo sviluppo dell'amministrazione condivisa. Gli accordi di co-progettazione, in questo senso, devono intendersi come atti negoziali: (i) di durata; (ii) bilaterali o anche plurilaterali; (iii) collaborativi e non corrispettivi; (iv) caratterizzati dalla comunione di scopo e non dall'antagonismo di interessi; (v) quasi sempre a titolo oneroso, e solo marginalmente a titolo gratuito; (vi) conclusi a vantaggio di terzi, le persone beneficiarie dei servizi. Quanto alla natura giuridica, pare a oggi preferibile ricondurre gli accordi di co-progettazione alla categoria generale degli accordi di cui all'art. 11 l. n. 241/1990, con le connesse implicazioni in merito alla disciplina di procedimenti e rapporti, così come al riparto di giurisdizione.

3. ***Superamento dei nessi tra co-progettazione e obiettivi di efficienza e di risparmio di spesa pubblica***

Problemi: Il persistente accento su obiettivi di risparmio di spesa pubblica è comprensibile con riguardo alle prassi amministrative e all'evoluzione della giurisprudenza nazionale ed europea; ma non sembra compatibile con un serio impegno a promuovere l'amministrazione condivisa e i suoi istituti.

Proposte operative: Si suggeriscono investimenti, sia di tipo economico che nella formazione del personale, destinati alla diffusione di nuove metodologie e competenze, così come al consolidamento di adeguate prassi amministrative e negoziali. Gli studi delle scienze sociali, sovente basati anche sulle voci degli stessi ETS, mostrano infatti che lo sviluppo e il buon funzionamento della co-progettazione possono realizzarsi anche e soprattutto a partire da un rinnovato ruolo proattivo del settore pubblico.

4. ***“Misurazione” ragionevole del contributo degli ETS per non frustrare le istanze di partecipazione***

Problemi: I paradigmi dell'amministrazione condivisa presuppongono, in una logica sussidiaria e solidale, che gli ETS diano propri contributi apprezzabili nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi sociali di interesse generale. Tuttavia, è necessario che tali contributi siano misurati in maniera ragionevole, evitando di richiedere e/o reputare rilevanti soltanto apporti patrimoniali e pecuniari.

Proposte operative: I metodi con cui si cerca il concreto coinvolgimento degli ETS non devono rischiare di avere effetti collaterali, come l'esclusione dalla co-progettazione di enti più piccoli e/o meno solidi sul piano economico. Lo sviluppo dell'amministrazione condivisa è coerente con i suoi fondamenti costituzionali e normativi se alimenta, e non frustra, le istanze di partecipazione solidale. Si suggerisce pertanto di sviluppare, in ogni fase della co-progettazione, metodi di "misurazione" degli apporti degli ETS attenti agli impatti sociali e alla dimensione non pecuniaria, non fungibile e informativa dell'operato degli ETS. Come emerso nell'indagine empirica, sembra anche opportuna una più attenta quantificazione degli apporti degli ETS nelle fasi precontrattuali di co-progettazione: si suggerisce pertanto di promuovere forme di riconoscimento economico dei costi sostenuti per attività come la partecipazione ai tavoli di co-progettazione e l'elaborazione di proposte.

5. ***Relazioni precontrattuali e regolamenti negoziali: preservare e promuovere un effettivo assetto collaborativo***

Problemi: Il concreto sviluppo delle esperienze di co-progettazione non può che risultare coerente con le premesse di principio e le istanze partecipative e solidali che sorreggono i paradigmi dell'amministrazione condivisa. In questo senso, il legittimo consolidamento di prassi amministrative stabili e ricorrenti non può andare a scapito della promozione di effettivi assetti collaborativi, in ogni fase dei rapporti tra PA ed ETS

Proposte operative: In fase precontrattuale, si suggerisce di evitare meccanismi stringenti di selezione degli ETS chiamati a co-progettare con le PA l'organizzazione di un dato servizio sociale di interesse generale. Parimenti da evitare lo scenario in cui la diffusione di "quadri progettuali" predisposti unilateralmente dalle PA (benché suggerita anche dalle linee guida ministeriali) si traduce in una predeterminazione eccessiva dei futuri contenuti degli accordi: il mancato apporto precontrattuale degli ETS è poco compatibile con lo statuto normativo della co-progettazione e con gli orientamenti giurisprudenziali relativi all'art. 55 CTS. Con riguardo ai regolamenti negoziali, si suggerisce poi di evitare ogni riferimento agli artt. 1341 e 1342 c.c., articoli che alludono esattamente a una definizione unilaterale, e potenzialmente vessatoria, dei contenuti del rapporto negoziale.

6. ***Fase precontrattuale: previsione esplicita della partecipazione consultiva negli avvisi***

Problemi: Gli avvisi pubblici analizzati non prevedono strutturalmente la partecipazione di rappresentanti dell'utenza né di lavoratrici e lavoratori ai tavoli di co-progettazione. Tale partecipazione, pur non essendo vietata dalla normativa, resta affidata alla discrezionalità dell'amministrazione procedente.

Proposte operative: Si suggerisce alle amministrazioni di inserire negli avvisi pubblici di coprogettazione una clausola che preveda espressamente la possibilità di invitare ai tavoli, in funzione consultiva, rappresentanti di associazioni di utenti e organizzazioni sindacali. La selezione di tali soggetti dovrebbe avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento di cui alla legge n. 241/1990, attraverso: (i) pubblicazione di un avviso pubblico che indichi i requisiti di rappresentatività richiesti, le modalità di manifestazione di interesse e i criteri di selezione; (ii) comunicazione diretta dell'avviso ai soggetti con cui l'amministrazione abbia già instaurato rapporti di collaborazione istituzionale nel settore di riferimento (associazioni di tutela, organizzazioni sindacali di categoria, consulte, forum del

Terzo Settore); (iii) definizione di criteri oggettivi di selezione, quali il radicamento territoriale, la comprovata attività nel settore, la rappresentatività della base associativa. La clausola di partecipazione potrebbe essere formulata nei termini seguenti: «Il Tavolo di coprogettazione può essere integrato, su proposta dell'Amministrazione o degli ETS partecipanti, da rappresentanti di associazioni di tutela degli utenti e da organizzazioni sindacali, individuati mediante avviso pubblico nel rispetto dei principi di cui alla legge n. 241/1990. Tali soggetti partecipano con funzione consultiva e senza diritto di voto sulle determinazioni finali».

7. ***Conoscere e prevenire l'uso di procedimenti e la presenza di clausole che hanno effetti "distorsivi".***

Problemi: L'uso di procedimenti e la presenza di clausole "familiari", perché riconducibili a prassi amministrative consolidate, è comprensibile e spesso ragionevole. Altre volte, però, la scelta di adattare schemi tradizionali alla co-progettazione è problematica, perché può creare, nei rapporti tra PA ed ETS e nelle relazioni territoriali tra ETS, effetti distorsivi tali da pregiudicare le istanze dell'amministrazione condivisa

Proposte operative: In fase pre-contrattuale, si suggerisce di evitare criteri troppo selettivi di individuazione degli ETS ammessi alla co-progettazione. Ciò sembra poco compatibile con la logica collaborativa dell'art. 55 CTS, con il rischio: (i) di escludere ex ante gli enti meno grandi e strutturati; (ii) di attivare e/o rafforzare, tra gli ETS attivi nello stesso ambito territoriale, improprie dinamiche di competizione (che il crescente ricorso a soluzioni come le Associazioni Temporanee di Scopo sembra bilanciare solo in parte). Con riguardo ai contenuti degli accordi di co-progettazione si suggerisce di evitare clausole che sbilanciano troppo il rapporto negoziale a favore delle PA (es. con l'attribuzione di un troppo esteso ius variandi), o che scaricano sugli eccessivi rischi contrattuali e/o oneri economici. Anche in questo caso, infatti, emergono dubbi di compatibilità con la logica collaborativa della co-progettazione, e si presentano rischi di esclusione nei confronti degli enti più piccoli e meno strutturati sul piano organizzativo ed economico.

8. ***Fase esecutiva: previsione obbligatoria di organi collegiali permanenti e strumenti di potenziamento della logica collaborativa***

Problemi: Alcune convenzioni non prevedono organi collegiali strutturati per la governance della co-progettazione, limitandosi a contemplare rapporti bilaterali tra ente committente e soggetto attuatore. Ciò può frustrare l'approccio circolare tipico della co-progettazione, mentre il rafforzamento dell'amministrazione condivisa può aversi anche valorizzando gli strumenti che promuovono, in fase esecutiva, un assetto collaborativo dei rapporti tra PA ed ETS.

Proposte operative: Si suggerisce di prevedere, già in seno agli avvisi pubblici, come requisito essenziale della convenzione, l'istituzione di una cabina di regia con le seguenti caratteristiche minime: (i) composizione inclusiva di tutti gli ETS attuatori; (ii) periodicità almeno trimestrale delle riunioni; (iii) attribuzione di funzioni di programmazione, monitoraggio, valutazione e proposta di adattamenti; (iv) obbligo di verbalizzazione delle riunioni. La diffusione di tale "organo", da un lato, non sembra incompatibile con una certa asimmetria nella definizione dei ruoli delle parti (per es. con l'attribuzione alle PA di alcuni poteri negoziali connessi alla responsabilità istituzionale di organizzare i servizi sociali); e, dall'altro lato, può alimentare dinamiche trasparenti e partecipative nelle concrete esperienze di co-progettazione. Soluzioni

dialogiche e cooperative sembrano opportune anche in ottica di possibili rimodulazioni e rinegoziazioni del contenuto degli accordi di co-progettazione. Nel primo caso, PA ed ETS si limitano a piccoli aggiustamenti esecutivi di un accordo di co-progettazione che mantiene la propria stabilità. Nella diversa ipotesi di rinegoziazione di aspetti più sostanziali, invece, si ritiene necessario che le parti riaprano il procedimento di co-progettazione.

9. ***Semplificazione nei meccanismi di rendicontazione***

Problemi: Il carattere sovente farraginoso della rendicontazione è emerso come un problematico fattore di rigidità nel funzionamento della co-progettazione, al punto da poter essere considerato un “freno” alla diffusione dell’amministrazione condivisa. Fino a oggi, i trasferimenti di risorse pecuniarie dalle PA agli ETS sono stati considerati legittimi solo nei limiti del rimborso ex post delle spese effettivamente sostenute e documentate

Soluzioni operative: L’inquadramento corrente è figlio della concezione della co-progettazione all’insegna della più rigorosa gratuità. Superata una simile qualificazione, e riconosciuto che gli accordi di co-progettazione danno luogo a rapporti collaborativi a titolo oneroso, si suggerisce di adottare meccanismi di “rendicontazione” (e di circolazione di risorse tra PA ed ETS) più semplici e flessibili. Fare riferimento, per analogia, “al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell’esecuzione del rapporto” (art. 18, comma 3 d.lgs. n. 201/2022), può essere una soluzione adeguata che non pregiudica le esigenze di pubblicità e trasparenza.

10. ***Fase esecutiva: apertura degli organi di governance all'ascolto dell'utenza***

Problemi: Gli organi di governance degli accordi di co-progettazione sono composti esclusivamente da Ente Pubblico ed ETS. L'utenza non dispone di canali istituzionalizzati per far pervenire le proprie istanze. Sebbene l’art. 55 CTS non ne faccia esplicita menzione, si deve però riconoscere che la dimensione partecipativa è una delle principali fonti di legittimazione istituzionale e giuridica della logica solidale e sussidiaria dell’amministrazione condivisa.

Proposte operative: Risulta opportuno, anche in ambito esecutivo (oltre che in sede di co-programmazione e nella fase precontrattuale), sperimentare meccanismi in senso lato partecipativi, anche “al di là” delle indicazioni testuali dell’art. 55 CTS. Si suggerisce di prevedere nelle convenzioni: (i) questionari di gradimento periodici i cui esiti siano discussi in cabina di regia; (ii) momenti di consultazione diretta almeno annuali; (iii) procedure di reclamo con obbligo di risposta; (iv) ove possibile, partecipazione di un rappresentante degli utenti alle riunioni della cabina di regia con funzione consultiva.

11. ***Istituzione di un organo di garanzia per l'utenza***

Problemi: Nessuna convenzione prevede strumenti di tutela specifici per l'utente in caso di inadempimento del servizio.

Proposte operative: Per le co-progettazioni di maggiore rilevanza, si suggerisce di valutare l'istituzione di un organo di garanzia composto da un rappresentante dell'Ente Pubblico, un rappresentante degli ETS e un soggetto terzo indipendente, con funzioni di esame dei reclami, tentativo di conciliazione e formulazione di raccomandazioni alla cabina di regia. L'accesso dovrebbe essere gratuito e informale, con obbligo di risposta entro un termine definito.

12. ***Clausole a tutela di lavoratrici e lavoratori***

Problemi: Le lavoratrici e i lavoratori sono terzi estranei alla convenzione e le clausole a loro tutela sono strutturate come obblighi dell'ETS, senza che questi possano farle valere direttamente.

Proposte operative: Si suggerisce di rafforzare la posizione delle lavoratrici e dei lavoratori attraverso: (i) clausola di trasparenza (obbligo di comunicare ai lavoratori le condizioni essenziali della convenzione); (ii) clausola di continuità occupazionale nei casi di subentro; (iii) clausola di monitoraggio (potere-dovere dell'Ente Pubblico di verificare periodicamente il rispetto delle condizioni di lavoro); (iv) estensione della clausola risolutiva alle violazioni gravi e reiterate del CCNL o delle norme di sicurezza.