

COMUNITÀ DI PRATICA DEGLI UFFICI DI PIANO



Regione Toscana



Percorso conoscitivo sull'istituto della Co-programmazione

LA COPROGRAMMAZIONE E LE LINEE GUIDA

GIANFRANCO MAROCCHI 15 9 2021



VERSO UNA NUOVA FASE DI PROGRAMMAZIONE?

La lezione dei Piani di Zona

- L'esigenza di «programmare insieme» il welfare del territorio è il punto qualificante dei piani di zona
- PdZ è, di fatto, un esempio di coprogrammazione
- Interrogarci sulla sua storia ci aiuta ad affrontare la nuova stagione della coprogrammazione
- Il PdZ è passato da una fase di entusiasmo ad una più complicata e, in molti contesti territoriali, ad una fase di trascuratezza

Perché la programmazione fatica?

(o, al massimo, di una faticosa sopravvivenza, almeno fino a tempi molto recenti)

- La fase di risorse nulle, scarse o comunque non programmabili nel medio periodo
 - L'attestarsi dei servizi su logiche emergenziali e prestazionali
 - La diminuzione di spazi per sperimentare e innovare

- Inoltre, rispetto alla **CO-programmazione** bisogna fare i conti con:
 - Un TS allevato forzatamente nella concorrenza (=> poca condivisione)
 - Un TS allevato forzatamente nella prestazione (=> poca innovazione)
 - La mancanza di una chiara «teoria del TS» nella 328/2000

La nuova stagione della collaborazione

- Dal 2017 in poi si moltiplicano le esperienze di amministrazione condivisa
- Si tratta in grande maggioranza di coprogettazioni
 - Per il «declino» della coprogrammazione
 - Perché realizzare insieme progetti concreti appare più immediatamente attrattivo
- Negli ultimi mesi si assiste ad un cambiamento:
 - Iniziano a venire meno le ragioni del declino della programmazione
 - Si iniziano a sperimentare i benefici della collaborazione
 - Si sperimentano i limiti di una collaborazione sui progetti senza avere condiviso la lettura dei bisogni

(in realtà molte coprogettazioni includono...)

- Elementi significativi di lettura dei bisogni tipici della coprogrammazione
- Istituti specifici (es. «cabine di regia») che di fatto sono sede di coprogrammazione
- Momenti di riprogettazione degli interventi dove le esperienze supportano analisi più ampie
- ...
- Sino a che, negli ultimi mesi, iniziano a diffondersi anche iniziative di coprogrammazione



L'ART. 55 DEL CTS E LE LINEE GUIDA

L'art. 55

... le **amministrazioni pubbliche**, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei **settori di attività di cui all'articolo 5**, **assicurano** il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di **co-programmazione**, co-progettazione, accreditamento poste in essere **nel rispetto dei principi della legge 241/1990** nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona.

Se la scelta di coprogettare è sottoposta alla successiva valutazione rispetto alla possibilità alternativa di affidare tramite competizione, perché invece scegliere di non coprogrammare?

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

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

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

La legge 241/1990: => principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, prevenzione dei conflitti di interesse

Tutti gli enti pubblici possono coprogrammare

- ❑ tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative;
- ❑ le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- ❑ le Regioni;
- ❑ le Province;
- ❑ i Comuni (e, dunque, le Unioni di Comuni, i loro consorzi o altre forme societarie o associative come quelle che gestiscono la funzione socio assistenziale);
- ❑ le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- ❑ le istituzioni universitarie;
- ❑ gli Istituti autonomi case popolari (variamente denominati);
- ❑ le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- ❑ tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- ❑ le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- ❑ l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- ❑ le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

In tutti i settori di interesse generale

a. servizi sociali;
b. interventi e prestazioni sanitarie;
c. prestazioni socio-sanitarie;
d. educazione, istruzione e formazione professionale;
e. salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali;
f. valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
g. formazione universitaria e post-universitaria;
h. ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
i. attività culturali e ricreative di interesse sociale;
j. radiodiffusione sonora a carattere comunitario;
k. organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale e religioso;
l. formazione extra-scolastica;
m. servizi strumentali agli enti di terzo settore;
n. cooperazione allo sviluppo;
o. commercio equo e solidale;

p. servizi finalizzati all'inserimento lavorativo;
q. alloggio sociale;
r. accoglienza umanitaria e integrazione sociale dei migranti;
r1. microcredito;
s. agricoltura sociale;
t. attività sportive dilettantistiche;
u. beneficenza, sostegno a distanza, distribuzione derrate alimentari
v. Promozione della cultura della pace, della nonviolenza e della legalità
w. Promozione e tutela dei diritti umani, civili sociali e politici
x. Adozioni internazionali
y. Protezione civile
v. riqualificazione beni pubblici inutilizzati e beni confiscati

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

Cosa è la coprogrammazione

La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente:

- ❑ dei bisogni da soddisfare;
- ❑ degli interventi a tal fine necessari;
- ❑ delle modalità di realizzazione degli stessi;
- ❑ delle risorse disponibili.

Le fasi del procedimento

- Iniziativa (eventualmente in accoglimento dell'istanza di parte) e nomina di un Responsabile del procedimento
- Pubblicazione di un Avviso (=> evidenza pubblica)
- Svolgimento dell'attività istruttoria:
 - Discussioni verbalizzate (non sono «riunioni» ma passaggi di un procedimento amministrativo che porta in modo motivato alla determinazione finale)
 - Documento di sintesi, con posizione unitaria o con l'insieme delle posizioni espresse
- Conclusione del procedimento:
 - Determinazione dell'ente ordine alle attività ed alle azioni ritenute funzionali alla cura dei bisogni individuati nel corso della co-programmazione

L'avviso

- Oggetto del procedimento (settori di interesse generale)
- Condivisione di dati e informazioni
- Requisiti dei partecipanti e criteri per la loro individuazione
- Modalità di presentazione della domanda di partecipazione e relative dichiarazioni
- Tempi e modalità di svolgimento del procedimento



LA COPROGRAMMAZIONE IN AZIONE

Cosa insegnano le esperienze

Condividere i dati

- Per programmare bisogna avere i dati
- La condivisione di informazioni tra PA e TS è la prima condizione per una coprogettazione di qualità
- Accanto ai numeri è importante condividere la loro lettura (e se possibile lasciarsi stimolare da letture inedite)

Persone con disabilità: (100 persone con disabilità minori, 134 adulte nel territorio di Cissac)

- Sostenere le famiglie sin dal momento in cui nasce un bambino con disabilità;
- dare opportunità alle famiglie di esprimere bisogni e disagi e contrastare la loro solitudine;
- migliorare il sostegno scolastico;
- lavorare, prima di tutto, sul raggiungimento delle autonomie del vivere quotidiano (es. vestirsi dignitosamente, curare la propria immagine e igiene personale, ecc.);
- coinvolgere le persone con disabilità nelle azioni per migliorare le proprie condizioni.

Minori (6.028 minori sul territorio, di cui 229 in carico all'area minori di Cissac, 15 in affidamento diurno, 10 in struttura comunitaria e 25 seguiti dal Servizio di educativa territoriale):

- predisporre spazi e occasioni di aggregazione
- sensibilizzare il territorio all'accoglienza di minori con problemi familiari;
- assicurare supporto psicologico per minori e famiglie;
- contrastare l'isolamento delle famiglie per un sistema di trasporti carente

Famiglie e Adulti (143 nuclei beneficiari del REI e 155 domande respinte, 118 nuclei beneficiari di Reddito di Cittadinanza; 25 nuclei in emergenza abitativa; 55 nuclei in situazione di povertà con minori):

- necessità di un sistema di servizi più flessibile ed accessibile ad es. per le madri lavoratrici;
- nuovi modi per affrontare l'emergenza abitativa;
- contrastare l'isolamento delle famiglie per un sistema di trasporti carente.

Anziani:

- superare la diffidenza delle persone anziane e la ritrosia nel richiedere aiuto
- migliorare e rendere più sicura la mobilità

Parlare di soldi

- ❑ Chiarire sin dal principio che ad esito del procedimento non saranno destinate risorse agli enti presenti
- ❑ Esplicitare le risorse – almeno quelle note - che si intendono destinare al tema oggetto di coprogettazione:
 - Non è dovuto
 - Ma laddove è possibile, è molto utile farlo: la coprogettazione non è un semplice scambio di opinioni! Il «fare sul serio» è la prima remunerazione per chi partecipa

Spazio ai tavoli

- La struttura attuale degli interventi e l'organizzazione per uffici sono dati iniziali, non esiti attesi o vincoli
- La programmazione innova se le si lascia spazio di pensiero
- I tavoli devono essere liberi di immaginare:
 - Di ripensare l'organizzazione dei servizi della PA
 - Di riconcettualizzare i bisogni con altre categorie, anche non tipiche del welfare

Tra espressività e sintesi

Trovare un metodo che consenta:

- la massima espressività
- La considerazione delle diverse sensibilità
- La sintesi
- La scelta, con forme considerate legittime e non forzate da tutti, anche dalle espressioni minoritarie: la presa di decisione ha alle spalle la formazione della decisione

N.b. facilitatore sì o no: pro e contro

L'esito dei tavoli

- Più è nitido e assertivo, più è trasparente; indicare con chiarezza, anche evidenziando le modifiche rispetto alla situazione preesistente:
 - Bisogni
 - Interventi coerenti con i bisogni, eventualmente gerarchizzandone la priorità
 - Principi generali rispetto alla messa in atto degli interventi
 - Risorse individuate e risorse da reperire

Esito e decisione

- Le linee guida evidenziano che non vi è automatismo tra esito dei tavoli e assunzione di decisione
- L'amministrazione procedente:
 - acquisisce i risultati
 - scioglie eventuali complessità irrisolte nei tavoli
 - armonizza il lavoro dei tavoli con altre eventuali istanze (es. atti di programmazione, indicazioni dell'organo politico, ecc.)
- Questa indicazione amministrativa va mediata con il significato politico delle scelte: una coprogrammazione disattesa delegittima il procedimento

Coprogrammazione e coprogettazione

- Non vi è automatismo tra le due fasi: gli interventi definiti ad esito della coprogrammazione possono essere realizzati con forme diverse:
 - Coprogettazione
 - Affidamenti
 - Bandi per contributi
 - Riorganizzazione di servizi
 - Assunzione di linee di indirizzo
 - Ecc.
- Ovviamente è coerente da un punto di vista politico che un ente che sceglie l'amministrazione condivisa continui in tale scelta ove pertinente!



RAGIONAMENTI IN CORSO

La lettura dei bisogni

- ❖ La coprogrammazione è un'opportunità per una lettura innovativa dei bisogni, si può scrivere su un foglio bianco anziché ripetere l'esistente
- ❖ Ma si è innovativi nella misura in cui si è in grado di includere nella coprogrammazione letture dei bisogni non istituzionali, a partire da quella dei destinatari degli interventi
- ❖ Una mera coprogrammazione in cui ci si limiti a «rimescolare» punti di vista professionali, riprodurrà le stesse inadeguatezze degli attuali interventi



Luca Fazzi

Co-programmazione e Co-Programmazione

- Le specifiche azioni di coprogrammazione si attuano in un quadro programmatico i cui lineamenti generali sono definiti altrove
- I documenti generali di programmazione (es. il DUP per i comuni) investono anche i settori di interesse generale, quelli interessati dalla coprogrammazione
- Quali interazioni potrebbero esserci tra EEPP e TS nella redazione di tali documenti ?

