INDICE

PREMESSA	7
<i>Parte Prima</i>	
LA COSTRUZIONE DELLA PARTNERSHIP: SFIDA E OPPORTUNITÀ PER IL TERZO SETTORE E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	
1 LA PARTNERSHIP: UNO SGUARDO AL PASSATO PER CAPIRE IL FUTURO	11
2 LA MAPPA DELLA PARTNERSHIP	13
<i>Parte Seconda</i>	
LE LINEE DI EVOLUZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI E DEI RAPPORTI TRA TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	
<i>Sezione A Lo scenario di riferimento</i>	
3 TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UNA LUNGA TRADIZIONE DI RAPPORTO	21
3.1 GLI ANNI 80	22
3.2 GLI ANNI 90	23
4 IL TERZO SETTORE E GLI ENTI LOCALI: ALCUNE TENDENZE DI FONDO, ALCUNE QUESTIONI APERTE	26
4.1 IL FUTURO: VERSO UN SISTEMA DI MERCATO REGOLATO	27
4.2 VERSO NUOVE FORME DI PARTNERSHIP	28
5 UNO SGUARDO ALL'EUROPA: LO SVILUPPO DEI SISTEMI DEI SERVIZI VERSO UN'ECONOMIA PLURALISTICA	29
<i>Sezione B I rapporti tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione: nodi critici e risposte</i>	
6 IL TERZO SETTORE, UNIVERSO VARIEGATO NELL'ECONOMIA PLURALISTICA	31
7 LA POLARIZZAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI, LA "DIPENDENZA" DELLE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT DAL FINANZIAMENTO PUBBLICO	32
8 LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI	33
9 IL FUTURO ASSETTO DEI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI: IL RUOLO DELL'ACCREDITAMENTO	35
10 IL SIGNIFICATO DELL'INNOVAZIONE TRA ATTIVITÀ VECCHIE E NUOVE, "IL PARCO PROGETTI"	37
11 CHE RUOLO HA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'INNOVAZIONE	37
12 LA PARTNERSHIP: UNA RECENTE PRATICA DI RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO/ APPLICAZIONI E LIMITI	38
13 L'INSERIMENTO LAVORATIVO: PROPOSTE PER IL FUTURO	39

Allegato **LE ESPERIENZE LOCALI, LE ISTITUZIONI**

A.1	REGIONE LOMBARDIA	45
A.1.1	L'INTERVENTO PER LE COOPERATIVE SOCIALI	45
A.1.2	L'UFFICIO VOLONTARIATO	46
A.2	PROVINCIA DI MILANO	47
A.3	COMUNE DI MILANO	49
A.4	UN'ESPERIENZA DI PARTNERSHIP SOCIALE E DI CREAZIONE DI RETE	49
A.5	UNO SGUARDO ALLE MODALITÀ DI PARTNERSHIP NEI PROGRAMMI EUROPEI	50

PREMESSA

Quali regole e quale governo per le politiche sociali occorre oggi costruire nel nuovo assetto emergente del *welfare mix* contrassegnato da una sempre più accentuata pluralità dei soggetti dell'offerta? Come cambiano, in questo contesto, i ruoli degli attori, e in particolare il ruolo dell'attore pubblico? Sono sufficienti la razionalizzazione dei rapporti contrattuali e l'introduzione di meccanismi di mercato oppure occorre attivare accordi di altra natura?

Partendo a queste domande, il gruppo di lavoro "Terzo Settore e Pubblica Amministrazione" afferente all'Osservatorio dell'Economia Civile della Camera di Commercio di Milano, ha individuato nella "partnership collaborativa" tra le organizzazioni non profit e i soggetti pubblici la condizione indispensabile per promuovere la costruzione di un sistema di welfare fondato sul protagonismo della società civile.

Si tratta di una proposta che si è preferito collocare all'inizio del documento - sotto il titolo **La costruzione della partnership: sfida e opportunità per il Terzo Settore e la Pubblica Amministrazione** - anche se rappresenta la conclusione finale di un percorso di analisi più ampio sullo stato dei rapporti tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione, che sono oggi interessati da un rilevante processo di cambiamento.

I risultati dell'analisi di "scenario" sono contenuti nella seconda parte del documento *Le linee di evoluzione delle politiche sociali e dei rapporti tra Terzo Settore e Pubblica Amministrazione*, che è anche il risultato della lettura di alcune esperienze locali (riassunte nelle schede riportate in allegato).

Vista l'eterogeneità degli apporti dei partecipanti, il lavoro qui presentato non ha e non può avere pretese di esaustività rispetto agli argomenti trattati e tanto meno rappresentare fedelmente le varie istanze presenti in seno al gruppo. In realtà, molte delle considerazioni illustrate rimandano più a domande e quesiti aperti che non a risposte compiute. Queste possono maturare da ulteriori e più ampie riflessioni alle quali l'Osservatorio dell'Economia Civile ha voluto fornire un contributo di carattere propositivo.

Si ricorda infine che l'attività del gruppo di lavoro si è svolta nel periodo febbraio-novembre 1999.

Parte Prima

**LA COSTRUZIONE DELLA PARTNERSHIP:
SFIDA E OPPORTUNITÀ PER IL TERZO SETTORE
E LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

L'obiettivo di questo breve documento è di presentare il contributo del gruppo "Terzo Settore e Pubblica Amministrazione" ai lavori dell'Osservatorio Camerale. Di comune accordo, si è deciso di focalizzare la proposta intorno al concetto di partnership, tema particolarmente sviluppato nel corso degli incontri di gruppo. Si vogliono dunque qui illustrare sinteticamente i principi, gli elementi costitutivi, nonché i nodi e i quesiti aperti che crediamo stiano alla base di ciò che abbiamo denominato "costruzione della partnership". Siamo persuasi che il percorso della partnership sia difficile e complesso ma che offra, oggi più che mai, forti spunti per il rinnovamento (inevitabile e doveroso) del modello relazionale tra pubblica amministrazione e organizzazioni del terzo settore.

Dopo un breve inquadramento del problema in ottica prospettica presenteremo la "mappa della partnership", ovvero il documento che indica quali sono i temi e i problemi che una corretta visione della partnership non può non tenere in considerazione.

Prima di procedere, vorremo fare una premessa generale: le difficoltà tuttora insite nella regolazione del welfare e di coordinamento tra i suoi diversi attori non possono essere risolte esclusivamente attraverso lo sviluppo di una collaborazione più stretta tra PA e terzo settore. Sullo sfondo di queste questioni stanno problemi regolativi più generali, la definizione dell'assetto organizzativo del sistema e i ruoli dei diversi attori.

1. LA PARTNERSHIP: UNO SGUARDO AL PASSATO PER CAPIRE IL FUTURO

Il nostro paese ha una lunga tradizione di rapporto tra terzo settore e pubblica amministrazione. Questo rapporto è stato fino a poco tempo fa iscritto all'interno di una chiara divisione dei compiti, in cui il soggetto pubblico si è limitato al finanziamento dell'operato dei soggetti privati esprimendo nel frattempo una rinuncia sostanziale ad esercitare un'attività di governo e d'indirizzo nei confronti dei medesimi. Il terzo settore si è andato via via configurando come un vero e proprio "braccio operativo" della pubblica amministrazione, garantendone la capacità di servizio e assicurando nel frattempo la propria sopravvivenza e sviluppo. In questo contesto, l'affidamento dei servizi alle organizzazioni del terzo settore avveniva il più delle volte esclusivamente con logiche tese al contenimento dei costi, senza particolare attenzione da parte dell'attore pubblico alle specifiche e ai contenuti dei servizi erogati. Questo sistema, se da un lato ha assicurato alti livelli d'indipendenza e libertà di manovra alle organizzazioni non profit, dall'altro ha costituito un forte elemento di deresponsabilizzazione degli enti locali rispetto alle attività di programmazione, valutazione e controllo delle attività, nonché nella definizione di ciò che rientrava o no nella sfera del "pubblico interesse. In altri termini, si è andato delineando un modello relazionale caratterizzato dalla forte interdipendenza funzionale tra i due settori, spesso al riparo di logiche d'efficacia ed efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche.

A partire dagli ultimi anni 80', parallelamente all'accelerazione del processo di "esternalizzazione" (o "privatizzazione strisciante") dei servizi da parte della pubblica amministrazione, quest'assetto relazionale si è andato parzialmente modificando sotto la spinta di numerosi fattori: la necessità di rendere i rapporti tra i soggetti più trasparenti e maggiormente improntati a criteri d'efficienza ed efficacia, la crisi fiscale degli enti locali (che hanno imposto la rivisitazione dei meccanismi di finanziamento dei soggetti privati), l'emersione di fenomeni di corruzione politica che hanno scardinato alcuni dei comportamenti più collusivi tra leader del terzo settore e pubbliche amministrazioni locali e, più d'ogni altra cosa, il pieno riconoscimento pubblico ottenuto da alcune tipologie di organizzazioni molto importanti, attraverso la definizione del loro preciso profilo giuridico (le cooperative sociali con la legge n° 381/91 e le organizzazioni di volontariato con la legge n° 266/91),

precisandone le caratteristiche organizzative e lo status legale. L'elemento di rottura rispetto al passato è riconducibile soprattutto ai cambiamenti avvenuti nelle modalità di finanziamento utilizzate dai soggetti pubblici. Così, si stanno attuando nuove modalità di allocazione ed utilizzo di risorse pubbliche con un graduale passaggio verso sistemi più trasparenti di finanziamento: non più contributi non finalizzati ("a pioggia") e trattative private (che pure sussistono), ma sovvenzioni a progetti specifici e gare d'appalto con l'introduzione di meccanismi competitivi nel rapporto con i fornitori ed erogatori di servizi. Nel tentativo di contemperare le esigenze di contenimento dei costi e di salvaguardia della qualità, gli enti locali hanno proceduto a formalizzare regole e specifiche contrattuali tese all'inquadramento puntuale dei contenuti dei servizi e alle procedure di controllo nel modo più preciso possibile. Un aspetto che va qui sottolineato è che il processo di cambiamento appena illustrato è tutt'altro che concluso, le "vischiosità" sono tante: sopravvivono ancora oggi numerose forme e modalità di rapporto economico finanziario tra pubblica amministrazione e organizzazioni private che esulano del tutto dalle logiche della concorrenza e trasparenza (spesso il permanere di queste pratiche viene motivato con l'esigenza di garantire la continuità di servizio).

A partire dagli anni '90, il rapporto tra enti locali e soggetti del non profit si è arricchito di alcuni strumenti operativi (anche grazie ad alcune leggi nazionali, regionali e locali del comparto socio- assistenziale) che hanno sancito un maggiore coinvolgimento dei secondi nelle attività di progettazione e realizzazione dei progetti e delle politiche sul territorio, a parziale superamento dei problemi connessi all'adozione indiscriminata (e, alcune volte, poco sensata) della strumentazione del "mercato". Si è iniziato così a parlare di "partnership", una parola che oggi aleggia nella maggior parte dei discorsi relativi al rapporto pubblico-privato, un tema attualmente al centro del dibattito politico e dell'attenzione dell'opinione pubblica.

Il tema della partnership sarà ora sviluppato a partire da una premessa condivisa dal gruppo di lavoro: l'affidamento a meccanismi concorrenziali non risponde del tutto ai problemi di tipo programmatico e progettuale della pubblica amministrazione. La produzione di servizi alla persona non è totalmente sovrapponibile a quello di beni o servizi più "classici". Si pongono allora due alternative. La prima strada passa per una forte riappropriazione della funzione programmatica da parte dell'amministrazione pubblica (in tutte le sue articolazioni), attraverso meccanismi dettagliati di accreditamento e di valutazione/controllo, cui consegua un'ancora più convinta delega a privati di competenze gestionali; si tratta di un modello fondato cioè su una forte distinzione tra la funzione pubblica di finanziamento e programmazione e quella privata di gestione/erogazione. La seconda passa invece per l'adozione di politiche concertative, fondate sul perseguimento di accordi locali tra partner pubblici e privati, sulla condivisione della funzione progettuale, sulla valorizzazione della spinta propulsiva di attori privati cui è richiesto di assumere una prospettiva sistemica ed una funzione di governo del sistema.

2. LA MAPPA DELLA PARTNERSHIP

- Che cosa intendiamo per partnership: la partnership consiste in meccanismi regolativi che consentano momenti di progettualità condivisa tra gli attori di un processo decisionale nella definizione degli obiettivi da perseguire e dei mezzi da utilizzare per il loro raggiungimento. Ne scaturiscono pratiche di concertazione fondate sulla responsabilità condivisa tra i soggetti, in grado di dare piena dignità alla pluralità dei portatori di interesse e le loro istanze. La partnership potrebbe essere un metodo per costruire dei rapporti tra pubblico e privato che garantiscono livelli di efficacia e qualità migliori di altri.
- Gli attori e i loro ruoli: nel corso degli ultimi anni si assiste ad una dinamica di marcata differenziazione tra le organizzazioni del terzo settore. Coesistono sotto questo cappello definitorio, diverse forme organizzative, con diverse vocazioni e livelli di professionalità. Si farà di seguito continuo riferimento al rapporto tra pubblica amministrazione e terzo settore o privato sociale ma è necessario tenere presente tre aspetti: primo, i soggetti all'interno dei due raggruppamenti sono distinti tra loro (non è lo stesso rapportarsi con un consorzio di cooperative e con una piccola organizzazione di volontariato); secondo, l'ente pubblico - qualunque esso sia - si articola in più livelli (politico, dirigente e tecnico-professionale); terzo, buona parte dei soggetti privati con cui si rapporta la pubblica amministrazione sono for profit ovvero imprese commerciali. Qui si è scelto di puntare l'obiettivo sul terzo settore senza per questo dare nessun giudizio di valore in merito all' "altra metà del mondo". Quanto ai ruoli all'interno del processo di costruzione della partnership, s'impone un punto fermo: al soggetto pubblico compete certamente un ruolo di promozione e attivazione del partenariato, cercando di creare le condizioni istituzionali affinché questo si possa sviluppare.
- Prime implicazioni della partnership: nella costruzione della partnership, gli attori sociali coinvolti devono essere in grado di uscire dalla propria prospettiva per assumere (anche temporaneamente) quella delle controparti. Per le organizzazioni del terzo settore si tratta di non porsi solamente come tutori degli interessi propri o di qualche categoria specifica di persone (quindi, parziali) senza farsi carico di una visione più globale sulle esigenze sociali del territorio in cui opera. Per il soggetto pubblico invece, si tratta di imparare a condividere un percorso in logica processuale con attori che non fanno parte della pubblica amministrazione, valorizzandone gli specifici portati in termini culturali e professionali e non limitarsi ad esternalizzare servizi andando alla ricerca del massimo risparmio. In altri termini, non si tratta soltanto di assumere atteggiamenti e comportamenti collaborativi e di ascolto dell'altro, bensì di allargare il campo di azione, di pensiero e di elaborazione dei problemi e delle soluzioni, sviluppando capacità sistemiche. Costruire una partnership evoluta comporta la messa in comune di soggettività diverse in un dibattito e confronto approfondito, in ambiti di stimolo, proposta, sperimentazione, per valutarne l'efficacia e la diffusione.
- Gli strumenti della partnership: alcune prime ipotesi di strumenti per l'esercizio della partnership evoluta potrebbero essere l'attivazione di gruppi di lavoro misti pubblico/privato, comitati, consulte, assemblee con i cittadini in diversi contesti territoriali, ecc., che abbiano una certa continuità nel tempo. Una delle sfide è di passare da livelli di concertazione generale e di coordinamento di tipo consultivo a strumenti maggiormente vincolanti di partecipazione e influenza nei processi decisionali. Si tratta di creare gli strumenti affinché il confronto tra terzo settore e pubblica amministrazione

avvenga in modo paritetico e trasparente, di creare le condizioni affinché non ci sia una prevaricazione di alcuni portatori di interessi rispetto ad altri, fermo restando l'assoluto rispetto del "bene collettivo". Oggi gli strumenti specifici a disposizione di chi volesse scommettere su questo metodo di lavoro sono diversi: si va dai Patti Territoriali, i Patti Territoriali per il Sociale (proposti dal Ministero Solidarietà Sociale) a strumenti quali i contratti d'area per la formazione e i forum più allargati. L'altra sfida è quella di costruire partnership solide e che sappiano dare valore aggiunto al miglioramento dei processi organizzativi e di produzione. Uno degli strumenti di partnership che ci sembra possa fungere da "aggregante" tra soggetti e nel contempo essere foriera di nuove modalità gestionali è il "parco progetti", istituito, promosso e mantenuto dall'ente pubblico, aperto alle sollecitazioni di tutti gli attori interessati che gravitano attorno ad un determinato territorio e/o problematica.

- Partnership, mercato, accreditamento: il quesito che naturalmente si pone è: "ma la partnership è sovrapponibile alla concorrenza regolata o no?" Crediamo che, in linea generale, la concorrenza regolata e la ricerca di partnership siano due modelli regolativi parzialmente sovrapponibili e che non creino delle situazioni di "aut- aut". Se da un lato è ancora presto per valutare la bontà dei due sistemi e affermare quale dei due prenderà il sopravvento nel futuro assetto dei rapporti tra gli attori nel nostro sistema di welfare, resta un'opportunità latente per gli attori coinvolti nei processi di definizione, pianificazione ed erogazione dei servizi: la pratica della partnership potrebbe costituire un modello di rapporto "preliminare", una pratica, in altri termini, "fondante" sia nel caso della costruzione di un mercato, sia per l'articolazione di un sistema di affidamento dei servizi da parte del soggetto pubblico. Certamente il concetto di partnership viene a cadere ed è del tutto sterile laddove i legami siano di totale e reciproca dipendenza: in questo caso, né si crea un mercato, né un qualunque tipo di partenariato. Da ultimo, la partnership è insita nella maggior parte dei modelli di accreditamento dei fornitori privati nel campo dei servizi alla persona: i sistemi di valutazione e certificazione che stanno alla base del processo di accreditamento sono frutto di percorsi condivisi tra attori, sia rispetto alla definizione dei criteri da privilegiare, degli standard di qualità e di servizi, ecc.
- Gli ambiti della partnership e l'innovazione: sosteniamo che il ruolo e le opportunità offerte dalla costruzione di partnership tra pubblico e privato siano diverse a seconda che si stia parlando di servizi a forte "componente relazionale e ideale" o viceversa di servizi con un maggiore contenuto tecnico. I primi sono più difficilmente standardizzabili e quindi più aperti all'innovazione processuale. I secondi, invece, sono più facilmente codificabili a priori. Per i primi, non sarebbe appropriato inquadrare il rapporto pubblico-privato esclusivamente nella disciplina degli appalti. In altri termini, la partnership è un ingrediente imprescindibile per lo sviluppo e la promozione dei servizi più innovativi mentre per i servizi più strutturati costituisce un ingrediente importante che però va declinato all'interno di un processo complesso, in cui le regole sono definiti a monte. Le sperimentazioni nel campo dei servizi alla persona in atto nel nostro Paese la dicono lunga su quanto il tema della partnership sia fondante per l'innovazione: le idee nascono spesso in seno alle organizzazioni che lavorano sul territorio e si realizzano fattivamente all'interno di una collaborazione con l'ente pubblico a seguito della presa in carico congiunta del problema e della sua soluzione sperimentale.
- La partnership come cardine di un nuovo sistema normativo: la partnership è oggi al centro di numerosi provvedimenti di legge, si assiste ad una convergenza su diversi livelli normativi verso lo sviluppo del partenariato. A livello nazionale, lo spirito della legge di riforma dell'assetto socio-assistenziale del nostro Paese prevede, nel suo disegno

complessivo, che gli enti pubblici siano soggetti non solo responsabili dal punto di vista formale per la soddisfazione dei bisogni sociali emersi sul proprio territorio, bensì “soggetti intelligenti”, in grado di valutare le proposte degli attori in campo e di “aggiustare il tiro”, ogni qualvolta questo si renda necessario¹. A livello europeo, la partnership, da tempo requisito fondamentale per la partecipazione alla maggior parte dei bandi relativi a risorse comunitarie, diventa metodo basilare di lavoro anche in campo sociale, basti vedere l’ultimo Regolamento Quadro dei Fondi Strutturali². Con riferimento ad interventi più specifici, per esempio la legge 68/99 – che ha riformato la precedente disciplina del collocamento obbligatorio dei disabili, 482/68 - prevede l’attivazione di collaborazioni e raccordi fra i diversi servizi pubblici nonché con le organizzazioni non profit per perseguire le finalità dell’integrazione lavorativa dei disabili.

- Le “pre-condizioni” della partnership: l’attuale situazione di generale povertà intellettuale (ma le eccezioni ci sono...) potrebbe essere in parte sanata con lo sviluppo di capacità progettuali che s’iscrivono nella logica del partenariato. Quest’ultima implica per certo l’adozione di misure a sostegno della professionalizzazione di tutti i soggetti implicati e in primis, le strutture burocratiche dei comuni pena la commistione (tipicamente italiana) delle valenze politiche e tecniche degli enti locali per quanto riguarda i servizi sociali. Detto in altro modo, se vogliamo che la partnership non resti una prerogativa dell’assessore particolarmente volenteroso, è il contesto pubblico che deve crescere culturalmente nel suo complesso, facendo un salto di qualità.
- I rischi e i limiti insiti nella partnership: siamo consapevoli che in buon parte dei casi, la partnership forse crea più problemi di quanti ne risolve. Se da un lato questo nuovo orientamento sembrerebbe garantire maggiori livelli di democrazia e trasparenza nel perseguimento di fini pubblici, l’effettiva realizzazione di partnership pone almeno tre problemi. Il primo è quello del conflitto di interesse che sorge dal momento in cui le organizzazioni che sono chiamate a definire quali politiche debbano essere implementate e come le risorse debbano essere allocate sono le stesse che poi erogano i servizi. Il secondo problema nasce dalla polarizzazione organizzativa in atto nel terzo settore: il rischio è che le organizzazioni meno strutturate e con minore capacità negoziali (data anche dalla tipologia dei servizi prestati, meno essenziali) siano, di fatto, escluse da questo processo di costruzione di partnership³ (per non parlare del tema di “chi rappresenta chi”...). Il terzo problema è generato da una sorta di “paradosso”: la partnership vorrebbe essere un processo di coinvolgimento dei soggetti privati nelle decisioni della pubblica amministrazione ma il rischio è che in questo modo, si creino dei rapporti privilegiati con alcuni attori a scapito di altri. I pericoli maggiori inerenti a questo modello riguardano la scarsa trasparenza e la possibilità che attraverso politiche concertative in realtà persista il tradizionale modello particolaristico-clientelare. Che tipo di regole ci si deve dare allora affinché la partnership non si riduca ad un “tavolo d’affari”? E’ necessario evitare che si creino situazioni d’eccessivo aumento del potere negoziale dei soggetti, di scoraggiare contesti d’eccessiva dipendenza della pubblica amministrazione nei confronti di un fornitore privato.

¹ Il problema si è già iniziato a porre con la riforma della pubblica amministrazione delineata dai decreti Bassanini e il conseguente decentramento amministrativo e gestionale.

² “Regolamento (CE) n. 1260/1999 del consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali”, in particolare capo IV, articolo 8.

³ Le organizzazioni di volontariato avrebbero invece un ruolo rilevante nelle attività di progettazione perché hanno acquisito la capacità di leggere i bisogni che si esprimono sul territorio.

- Ancora limiti e rischi: oltre ai tre rischi più evidenti appena illustrati, la pratica concreta della partnership va incontro ad altri nodi e problemi. Si sollevano delle questioni importanti quali: “come si fa la progettazione?” E ancora: sappiamo che laddove le istanze sono numerose e altamente eterogenee, i processi decisionali sono alquanto complessi. Si pone allora la necessità di “dosare” la partecipazione da parte degli attori perché le decisioni devono essere comunque prese e le responsabilità assunte. Last but not least, che valore hanno i meccanismi di “partnership obbligata”, quali i più nuovi bandi comunitari⁴? Creano veramente reti e rapporti stabili nel tempo o costituiscono un modo come altri di forgiare “cordate” tese all’ottenimento dei finanziamenti?
- Una prima risposta: crediamo che la partnership sia un metodo di lavoro e non un obiettivo auspicabile di per sé. Va dunque sviluppata ed utilizzata quando se ne ravvisi l’utilità giacché il fine ultimo della ricerca di strumenti atti a migliorare l’operato della pubblica amministrazione e del Terzo Settore è risolvere i problemi e non necessariamente “fare partnership”. Il modello del partenariato è sofisticato, può funzionare in alcune circostanze e non in altre, può essere un obiettivo da raggiungere ma certamente non può essere un modello universale, adatto ad ogni occasione.
- Una condizione “necessaria anche se insufficiente”: se il fine ultimo dello sviluppo dei rapporti tra pubblico e privato è il “benessere della comunità”, crediamo allora che al concetto di co-progettazione vadano necessariamente affiancati quelli di co-responsabilizzazione e di partecipazione dei diversi attori (non solo tecnica ma soprattutto politica. Non si può pensare che la partnership resti confinata alle modalità di affidamento dei servizi né alla determinazione dei contratti e che sia poi soltanto il pubblico a rispondere davanti alla comunità della qualità dei servizi. Certo, al soggetto pubblico restano comunque compiti fondamentali quali la definizione ultima delle priorità e di conseguenza la destinazione delle risorse economiche ma crediamo che i soggetti debbano essere solidalmente responsabili di quanto producono, finanziano ed erogano. Lo stesso vale per le “partnership forzate”: queste andrebbero analizzate attentamente, magari con appositi studi di valutazione dell’impatto sul sistema delle relazioni (e non sui risultati, come avviene ora), in grado di riorientare le strategie relazionali tra gli attori.
- Tematizzare la partnership: le generalizzazioni possono essere altamente fuorvianti. Ogni realtà locale esprime proprie specificità rispetto al grado e livello di coordinamento garantito dall’operato pubblico, le differenze a livello nazionale restano enormi. La partnership va tematizzata di volta in volta, per evitare che resti un mero modello analitico. La sua pratica effettiva è - come abbiamo cercato di chiarire sopra - legata alle culture politiche e organizzative entro cui è costruita, ai singoli contesti in cui si esplica.
- Allargamento della partnership: per concludere, va ricordato che c’è un tema che viene ancora sistematicamente escluso dai processi di costruzione di partnership: i diritti dei cittadini. Il cittadino è ancora visto come un soggetto incapace di scegliere e valutare, non degno di essere considerato un possibile partner della pubblica amministrazione. In futuro, crediamo a breve, dovremo pensare ai rapporti tra tre categorie di soggetti: la PA,

⁴ Di cui peraltro si riconoscono numerosi aspetti positivi: il più delle volte, le organizzazioni che partecipano al bando devono dimostrare di aver attivato una solida relazione di partnership con l’ente locale e di essere in grado di attivare risorse proprie (come del resto tutti gli altri partner, tra cui possono rientrare le stesse imprese private) al cofinanziamento del progetto. In altri termini, tutti devono essere “soci” nella progettazione e nel co-finanziamento.

le organizzazioni del privato sociale e i cittadini. Soltanto così si fonderanno diritti di cittadinanza reali, esigibili e concretizzabili.

- Una proposta di lavoro concreta: crediamo che il tema della partnership sia delicato e centrale per il futuro assetto dei rapporti tra enti pubblici e organizzazioni private. E' per questo opportuno dare vita a momenti di incontro e di confronto tra gli attori presenti su questa particolare scena in modo da agevolare il monitoraggio delle esperienze in corso e da venire; diffondere le pratiche, riflettere e scommettere insieme su questo versante. L'occasione potrebbe allora essere rappresentata da una sorta di "Incontro annuale sull'area della partnership in Lombardia".

Parte Seconda

**LE LINEE DI EVOLUZIONE DELLE POLITICHE
SOCIALI E DEI RAPPORTI TRA
TERZO SETTORE E PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

Sezione A

Lo scenario di riferimento

3 TERZO SETTORE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UNA LUNGA TRADIZIONE DI RAPPORTO

Si presentano di seguito alcune considerazioni relative alle linee di evoluzione delle politiche sociali e dei rapporti tra terzo settore e amministrazione pubblica in senso generale e a fronte delle trasformazioni economico-sociali in atto, in termini di “scenario” e delle tendenze di sviluppo del sistema dei servizi socio-assistenziali (anche alla luce della legge quadro nazionale e degli orientamenti europei).

Il nostro paese ha una lunga tradizione di rapporto tra terzo settore e pubblica amministrazione. Lo sviluppo delle organizzazioni non profit nel campo dei servizi alla persona è stato motivato storicamente dalla maggiore capacità del settore di anticipare le domande sociali espresse nel territorio a livello locale e di soddisfarle con metodi di lavoro improntati a criteri di flessibilità ed efficacia. Ma le linee di evoluzione di tale sviluppo si differenziano da quanto accaduto in altri paesi, dove l’allargamento del terzo settore ha seguito linee evolutive più strutturate nell’ambito dei sistemi di welfare mix. Il nostro paese, a differenza di altri, si è da sempre caratterizzato per uno scarso sviluppo del sistema pubblico dei servizi. In Italia, gli interventi di assistenza sociale hanno tradizionalmente privilegiato i trasferimenti monetari alle famiglie rispetto all’offerta di servizi in natura⁵. Inoltre, la mancanza di un quadro legislativo nazionale uniforme nel campo delle politiche sociali ha dato luogo ad un assetto dei servizi piuttosto frammentato, caratterizzato da scarsi livelli di coordinamento delle politiche pubbliche. In un contesto caratterizzato da un modello regolativo e normativo debole, si sono create forti discrepanze sul territorio nazionale nella costruzione del sistema dei servizi. Ogni realtà locale ha dato vita a modelli di erogazione e gestione dei servizi diversi, spesso creando situazioni connotate da una sostanziale confusione di ruoli tra le diverse istanze della pubblica amministrazione. Le organizzazioni del terzo settore hanno avuto, soprattutto a partire dai fini anni 70, un ruolo importante nell’assetto complessivo dei servizi a valenza pubblica. E’ a partire da allora, infatti, che lo Stato ha assunto via via un ruolo sempre più marginale nella prestazione diretta di servizi sociali, delegandone l’effettiva erogazione ad organizzazioni del terzo settore e riservandosi il ruolo di finanziatore dei medesimi. Inizialmente, le motivazioni alla base di tale delega e della conseguente crescita del settore non-profit sono stati riconducibili a due ordini di fattori:

- le istituzioni pubbliche hanno dimostrato molti limiti nella capacità di progettare e articolare interventi in grado di far fronte a livelli di domanda sociali incrementati e sempre più diversificati nel tempo;
- i movimenti di cittadini hanno dato vita a forme auto-organizzate di attività, spesso anticipando il settore pubblico nell’esplicitazione dei bisogni sociali emergenti e nella loro soluzione.

Se negli anni 70 e parte degli anni 80 il terzo settore è stato prevalentemente oggetto di attenzione come espressione dei valori di solidarietà sociale, oggi è al centro del dibattito

⁵ Basti pensare che nel 1994, soltanto il 12% della spesa per l’assistenza è stato deputato alla fornitura di servizi, mentre l’88% è stata destinato a misure di sostegno economico per le famiglie (Commissione di indagine sulla povertà e l’emarginazione 1997).

politico per via delle sue dimensioni economiche e produttive, che ne fanno un attore indispensabile e centrale per il futuro assetto del sistema di welfare nel nostro Paese. Cercheremo di illustrare brevemente i rapporti tra istituzioni pubbliche ed organizzazioni non profit nel corso dell'ultimo ventennio per poi delineare alcuni elementi di scenario utili ad interpretare ed analizzare i cambiamenti in atto.

3.1 GLI ANNI 80

Gli anni 80 hanno visto una "privatizzazione strisciante" del settore dei servizi sociali piuttosto marcata, per via dell'effetto non tanto di diminuzione delle responsabilità pubbliche nella copertura dei bisogni sociali, quanto della creazione di un sistema in cui i servizi sono erogati da operatori privati e finanziati dall'ente locale. La "privatizzazione" dei servizi è stata considerata essere l'unica strategia perseguibile per l'ottenimento di servizi efficienti e flessibili a basso costo, in un'ottica di razionalizzazione della spesa nel rispetto di vincoli di bilancio sempre più stringenti.

Secondo i dati forniti da una recente indagine⁶ le organizzazioni del terzo settore erogavano nel 1991 circa l'84% dei servizi sociali, mentre il 64% dei finanziamenti complessivi erano a carico del soggetto pubblico, a conferma dell'ottenimento di un ruolo centrale nell'assetto complessivo dei servizi sociali nel nostro Paese.

Benché in termini pratici il ruolo dei soggetti privati sia stato preponderante già negli anni 80', la progressiva delega gestionale alle organizzazioni non profit dei servizi pubblici non è stata accompagnata da tentativi di reale coinvolgimento dei soggetti del terzo settore nei processi di *policy making*.

I motivi per cui queste organizzazioni non sono state coinvolte nei processi di definizione ed implementazione delle politiche pubbliche sono riconducibili ad una serie di fattori, primo fra tutti, l'assenza di normative uniformi a livello nazionale che definissero il terzo settore in quanto tale. Infatti, solo a partire dagli anni 90, alcune organizzazioni hanno ottenuto un riconoscimento formale del loro carattere specifico. Un secondo aspetto che sembra aver influito negativamente sullo *standing* delle organizzazioni non profit è stata l'alta frammentarietà del settore, costituito da tante piccole organizzazioni non collegate tra loro, con scarsa capacità di impatto sull'assetto complessivo del sistema dei servizi. Questi due aspetti sono stati accentuati dalle numerose e profonde forme di intermediazione operate dai partiti politici, dai sindacati e dalla Chiesa Cattolica, forze che hanno "salvaguardato" interessi di tipo corporativo impedendo lo sviluppo di istanze autonome del settore nei confronti di buona parte delle istituzioni pubbliche.

Negli anni 80 dunque, i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed organizzazioni non profit sono state quasi esclusivamente di tipo finanziario, con una forte valenza strumentale, dando vita ad un modello relazionale che è stato definito di "mutuo adattamento"⁷. Si può affermare che il terzo settore sia cresciuto anche - ma non esclusivamente - grazie al sostegno finanziario della pubblica amministrazione. Si è venuto così a determinare un rapporto di partnership tra soggetti pubblici e soggetti privati iscritto all'interno di una chiara divisione dei compiti in cui i primi hanno sì ampiamente finanziato l'operato dei secondi, ma hanno espresso una rinuncia sostanziale ad esercitare un'attività di governo e di indirizzo nei confronti degli attori privati. Il terzo settore si è andato via via configurando come un vero e proprio "braccio operativo" della pubblica amministrazione, assicurandone la capacità di servizio e assicurando nel frattempo la propria sopravvivenza e sviluppo.

⁶ "Senza scopo di lucro" a cura di G.P. Barbetta, Il Mulino Bologna 1996.

⁷ Costanzo Ranci in "Oltre il welfare state", Il Mulino 1999.

In questo contesto, l'affidamento dei servizi alle organizzazioni del terzo settore avveniva con logiche tese al contenimento dei costi da parte degli enti locali, senza particolare attenzione alle specifiche e ai contenuti dei servizi erogati, in parte anche per limitazioni riconducibili alla mancanza di competenze di programmazione e di valutazione dei funzionari pubblici. I finanziamenti sono stati spesso erogati attraverso meccanismi poco chiari e trasparenti, sulla base di negoziazioni individuali, senza alcuna reale valutazione di merito dei diversi fornitori potenziali di servizi da parte dell'ente pubblico. Questo sistema, se da un lato ha assicurato alti livelli di indipendenza e libertà di manovra alle organizzazioni non profit, dall'altro ha costituito un forte elemento di deresponsabilizzazione degli enti locali rispetto alle attività di programmazione, valutazione e controllo delle attività, nonché nella definizione di ciò che rientrava o no nella sfera del "pubblico interesse". Il pubblico interesse sembra essere stato spesso sostituito da interessi fortemente particolaristici (e perfino clientelari) nei rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti non profit. La delega totale dei servizi ai soggetti privati è stata finalizzata ad assecondare e consolidare orientamenti politici ed operativi degli enti locali.

In altri termini, si è andato delineando un modello relazionale caratterizzato dalla forte interdipendenza funzionale tra i due settori, spesso al riparo di logiche d'efficacia ed efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche.

Non va dimenticato che il forte potere discrezionale degli enti locali è stato rafforzato dalla bassa differenziazione fra le organizzazioni per quello che atteneva l'accesso ai finanziamenti pubblici. Infatti, negli anni 80 si è fatto largo uso di canali di finanziamento non "finalizzati", in cui il trasferimento di risorse economiche finanziarie non avveniva a fronte di prestazioni ben determinate e definite, né tanto meno sul raggiungimento di risultati ottenuti. In questo periodo gli strumenti maggiormente utilizzati dagli enti locali nel finanziamento delle organizzazioni del terzo settore sono stati i contributi, i sussidi e le sovvenzioni. Le somme erano elargite senza la predisposizione di sistemi di controllo in grado di monitorare effettivo uso e destinazione delle risorse. Anche le rette giornaliere pagate dagli enti locali agli istituti residenziali (per anziani, minori, handicappati) hanno rappresentato una modalità di finanziamento scarsamente collegata ad indicatori d'efficacia e qualità delle prestazioni fornite. Gli unici strumenti di tipo contrattuale utilizzati per il finanziamento delle organizzazioni non profit sono state le convenzioni, ma come già affermato in precedenza, hanno privilegiato aspetti non contrattuali del rapporto, vista la scarsa capacità di definizione dell'oggetto della transazione da parte degli enti pubblici e l'alto grado d'ambiguità e discrezionalità nell'individuazione dei partner privati.

Ciò che accomuna queste modalità di allocazione delle risorse pubbliche è che l'utente finale dei servizi è in grado di esercitare una modesta capacità di scelta rispetto ai fornitori o al contenuto delle prestazioni.

3.2 GLI ANNI 90

Pur con forti elementi di continuità rispetto al passato, gli anni 90 hanno, di fatto, comportato un "giro di boa" nei rapporti tra pubblica amministrazione e terzo settore. L'elemento di maggior rottura rispetto al passato è riconducibile ai tentativi da parte del soggetto pubblico di coinvolgere in modo più esplicito il terzo settore nelle politiche sociali. Questo cambiamento di prospettiva sembra essere stato dovuto ad una serie di fattori, tra cui quello di rendere il rapporto tra i soggetti più trasparenti e maggiormente improntati a criteri d'efficienza ed efficacia. Il sistema di alleanze tra terzo settore e pubblica amministrazione venutosi a creare nel corso del decennio scorso è stato rimesso profondamente in discussione per via da un lato, della crisi fiscale degli enti locali che ha imposto la rivisitazione dei

meccanismi di finanziamento dei soggetti privati, dall'altro, dell'emersione di fenomeni di corruzione politica che ha scardinato alcuni dei comportamenti più collusivi tra leader del terzo settore e pubbliche amministrazioni locali.

I cambiamenti nell'assetto complessivo dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e terzo settore sono stati veicolati in un primo momento - come vedremo - dai meccanismi di finanziamento messi in opera a partire dai primi anni 90, per poi essere gradualmente articolati da modalità regolative di più ampio respiro.

In realtà, l'aspetto che sembra aver facilitato maggiormente l'integrazione del terzo settore nel sistema di *welfare* è stato il pieno riconoscimento pubblico ottenuto da alcune tipologie di organizzazioni molto importanti, attraverso la definizione del loro preciso profilo giuridico. Due leggi nel 1991 hanno normato le cooperative sociali (con la legge n° 381/91) e le organizzazioni di volontariato (con la legge n° 266/91), precisandone le caratteristiche organizzative e lo status legale.

Nel 1997, un ulteriore intervento legislativo ha contribuito a delimitare i confini del terzo settore, almeno dal punto di vista del profilo di impresa nelle sue implicazioni fiscali: il decreto n°460/97 sulle Onlus (organizzazioni non lucrative di utilità sociale) che ha definito il profilo fiscale delle organizzazioni non profit.

In alcuni casi il riconoscimento formale del terzo settore è stato accompagnato da misure esplicite di coinvolgimento delle organizzazioni non profit nei processi di pianificazione e valutazione delle politiche sociali. La legge n° 285/ 97 a promozione e tutela dei diritti dell'infanzia n'è un esempio⁸.

L'elemento di maggiore continuità rispetto agli anni 80 consiste nel continuo incremento della "privatizzazione" della gestione dei servizi sociali. Il ricorso al *contracting out* appare sempre più diffuso. Infatti, gli enti locali hanno proceduto ad esternalizzare non solo la quasi totalità dei servizi di nuova costituzione e più innovativi (soprattutto se riferiti a categorie di utenti non esplicitamente contemplati dalle politiche sociali) ma anche i servizi tradizionalmente a gestione diretta.

Le motivazioni che stanno alla base del crescente ricorso al *contracting out* sono principalmente di tipo economico e legale. I provvedimenti che hanno ciclicamente previsto il blocco delle assunzioni nella pubblica amministrazione hanno, di fatto, impedito qualsiasi espansione della capacità di servizio diretta del soggetto pubblico. Inoltre, l'esternalizzazione dei servizi ha permesso già a partire dagli anni 80 rilevanti consistenti risparmi di spesa, grazie alla maggior flessibilità dei servizi e al minore costo del lavoro garantito dalle organizzazioni non profit. L'alto grado di specializzazione (in termini di contenuti dei servizi e modalità di intervento) di buona parte delle organizzazioni che operano nel settore dei servizi alla persona rende per di più molto costosa la loro sostituzione.

L'elemento di rottura rispetto al passato è invece riconducibile ai cambiamenti avvenuti nelle modalità di finanziamento utilizzate dai soggetti pubblici. Così, si sono modificate e via via si stanno attuando nuove modalità di allocazione ed utilizzo di risorse pubbliche con il passaggio verso sistemi più trasparenti di finanziamento: non più contributi non finalizzati ("a pioggia") e trattative private (che pure sussistono) ma sovvenzioni a progetti specifici e gare d'appalto con l'introduzione di meccanismi competitivi nel rapporto con i fornitori ed erogatori di servizi. In definitiva si assiste alla progressiva introduzione di sistemi contrattuali per l'affidamento dei servizi e a tentativi di regolazione del mercato attraverso la selezione dei possibili fornitori. Infatti, i requisiti di base insiti nei bandi di partecipazione alle gare d'appalto pubbliche e private prevedono la scrematura dei potenziali fornitori in conformità a parametri sempre più formalizzati e specificati.

I fattori capaci di spiegare questo ri-orientamento dei comportamenti delle istituzioni pubbliche nell'acquisto dei servizi sono riconducibili all'introduzione di una legislazione più

⁸ Anche il disegno di legge del governo "Disposizioni per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali" va in questa direzione.

restrittiva a livello nazionale e comunitario che obbliga gli enti locali ad introdurre meccanismi di competitività tra fornitori per l'affidamento della gestione e fornitura dei servizi. Anche l'aumento e la diversificazione delle organizzazioni non profit sembra aver spinto in questa direzione. Da ultimo, la maggior attenzione prestata dall'opinione pubblica e dagli organismi giudiziari competenti ai fenomeni di corruzione radicati nei rapporti economico-finanziari tra soggetti privati ed enti locali ha fatto sì che molte amministrazioni locali si premunissero di adottare procedure di affidamento e finanziamento trasparenti in grado di metterle al riparo da rischi di contestazione da parte dei cittadini e di incriminazione da parte della magistratura.

Il decreto legislativo n° 157/1995 con cui si è implementata in Italia la direttiva EU n°92/95 ha reso obbligatorio l'utilizzo di gare d'appalto pubbliche per l'aggiudicazione di contratti il cui importo complessivo superi i 200.000 ECU, sulla base del duplice criterio del prezzo e del rapporto prezzo/qualità. La legislazione nazionale è stata recepita dagli enti locali attraverso pratiche diffuse di ricorso a gare d'appalto "al massimo ribasso", in cui l'unico criterio di valutazione delle diverse offerte è costituito dal prezzo. Se da un lato questo strumento ha reso il rapporto tra ente locale e organizzazione non profit meno "statico" rispetto al passato, ha creato un'altra serie di problemi non indifferenti. Il criterio di aggiudicazione delle commesse sulla base esclusiva del prezzo ha certamente consentito agli enti locali di allentare i vincoli di bilancio cui sono sottoposti risparmiando sul costo dell'unità di servizio e al limite riducendo il volume complessivo di risorse dedicate, ma non ha minimamente contribuito a sviluppare integrazione progettuale tra gli attori del sistema. La concorrenza giocata sul prezzo non si è rivelata in grado di orientare maggiormente il processo di erogazione dei servizi verso livelli qualitativi più alti rispetto al passato.

Negli ultimi anni, vi sono stati numerosi tentativi di limitare i danni prodotti dalla consuetudine di affidare i servizi al fornitore "meno costoso" tout court. Da un lato, lo si è fatto attraverso la definizione di criteri più stringenti di pre-selezione delle organizzazioni non profit candidate alla partecipazione di gare d'appalto pubbliche. Le Regioni hanno inoltre istituito registri e albi presso cui si devono iscrivere le organizzazioni che aspirano ad avere rapporti finanziari con gli enti locali. In caso di iscrizione, le organizzazioni sono sottoposte a controlli e verifiche periodiche da parte delle agenzie pubbliche in merito agli aspetti fondamentali dell'attività di impresa (patrimonio, personale, qualità dei servizi) con l'obiettivo di minimizzare lo scadimento qualitativo dei servizi erogati.

Nel tentativo di contemperare le esigenze di contenimento dei costi e di salvaguardia della qualità, gli enti locali hanno proceduto a formalizzare regole e specifiche contrattuali tese all'inquadramento puntuale dei contenuti dei servizi e alle procedure di controllo nel modo più preciso possibile. Negli ultimi cinque anni, molte amministrazioni hanno adottato gare d'appalto in cui sono privilegiate le offerte "economicamente più vantaggiose": le proposte sono valutate in conformità a criteri di costo e di qualità. Oltre al prezzo sono valutati aspetti quali le qualifiche professionali degli operatori, il livello di turn over, il grado di radicamento nel territorio, ecc. Una delle conseguenze di questo tipo di finanziamento è che il prezzo diviene via via meno centrale nell'assegnazione dei contratti. Si stima che dall'introduzione delle nuove modalità d'asta, il prezzo conti per non oltre il 50% del punteggio assegnato alle singole offerte.

Questa nuova pratica, ha fatto sì che gli enti locali riacquisissero maggiore potere discrezionale nell'affidamento dei servizi perché ha permesso loro di privilegiare (attraverso la determinazione dei punti da assegnare ad ogni elemento dell'offerta) le organizzazioni già conosciute e radicate nel territorio rispetto ad organizzazioni di nuova istituzione. Tuttavia, ha ri-attualizzato il rischio insito nel modello precedente e cioè il ritorno a gestioni eccessivamente "privatistiche" dell'affidamento dei servizi con conseguenze negative sul livello di trasparenza del sistema.

Va ricordato inoltre che le leggi nazionali, regionali e locali del comparto

socio-assistenziale emanate negli anni 90 hanno previsto l'introduzione di meccanismi operativi di coordinamento tra enti locali e soggetti privati, quali i tavoli locali di concertazione. Ciò che distingue quest'approccio rispetto al passato è che i meccanismi di coordinamento siano tesi non tanto e non solo alla risoluzione di problemi contingenti, quanto alla determinazione congiunta degli obiettivi di fondo insiti nelle politiche implementate a livello locale. Il cambiamento di prospettiva nell'operato degli enti locali è stato agevolato dall'aumento generalizzato delle competenze in campo, sia sul versante dei soggetti pubblici che su quello delle organizzazioni non profit. Con il passare del tempo, gli enti locali, alle prese con problematiche sempre più complesse, hanno dato vita ad investimenti formativi ad hoc per i propri funzionari, con la conseguente professionalizzazione del settore.

L'effettivo funzionamento dei meccanismi di coordinamento è stato possibile anche grazie al continuo processo di consolidamento del terzo settore, il cui riflesso più concreto è la creazione di strutture di secondo livello, in grado di interloquire più efficacemente con l'attore pubblico e di creare reti di servizi a maggiore incisività nel tessuto sociale di riferimento. Sono soprattutto le cooperative sociali a mostrarsi attive su questo versante con la creazione di numerosi consorzi (che spesso riuniscono cooperative di tipo A e di tipo B) e centrali cooperative, mentre le organizzazioni di volontariato faticano a trovare la compattezza necessaria per assicurarne l'effettiva capacità di rappresentanza ai tavoli concertativi.

Semplificando al massimo, si può affermare che il coordinamento delle attività avviene oggi precipuamente a due livelli:

- a livello operativo: vi è una forte interazione tra soggetti pubblici e privati in merito alla valutazione dei servizi;
- a livello organizzativo: vi sono momenti di interazione forti inerenti alla definizione dei criteri utilizzati dall'ente locale per la selezione dei fornitori (in genere il momento concertativo ruota intorno a discussioni in merito al peso in termini di punteggio da assegnare ai diversi requisiti insiti nelle gare d'appalto).

Ma attenzione, ancora una volta, le generalizzazioni possono essere altamente fuorvianti. Ogni realtà locale esprime proprie specificità rispetto al grado e livello di coordinamento garantito dall'operato pubblico, le differenze a livello nazionale restano enormi. L'efficacia dei meccanismi di coordinamento previsti dalle normative sembra essere fortemente correlata al livello di competenze presenti nell'ente locale e, come abbiamo già visto prima, il panorama nazionale è tutt'altro che omogeneo da questo punto di vista.

4 IL TERZO SETTORE E GLI ENTI LOCALI: ALCUNE TENDENZE DI FONDO, ALCUNE QUESTIONI APERTE

In questo nuovo contesto caratterizzato dallo sforzo regolativo della pubblica amministrazione nel comparto dei servizi socio assistenziali, si assiste ad un processo di graduale strutturazione e formalizzazione dei rapporti tra istituzioni pubbliche e terzo settore all'interno di un'ampia ridefinizione dei poteri contrattuali tra gli attori del sistema. Sono molto minori rispetto al passato gli spazi lasciati alla libera iniziativa dei singoli soggetti e alla loro capacità propositiva. In particolare, si assiste alla tendenza da parte degli enti locali a privilegiare alcuni tipi di organizzazioni nell'affidamento dei servizi residenziali e a maggiore impegno professionale e complessità organizzativa quali l'assistenza domiciliare, ecc. Le cooperative sociali fanno la parte del leone in questo processo perché sono ritenute essere più affidabili e atte a garantire prestazioni professionali continuate nel tempo, a scapito di altre forme organizzative meno articolate quali le associazioni di volontariato, i gruppi di auto-aiuto ecc. Nel campo dei servizi alla persona non vanno dimenticate le IPAB che mantengono

forti prerogative sia nell'accesso ai finanziamenti pubblici, sia nell'assetto complessivo dei servizi⁹.

In linea di massima si assiste all'introduzione di regole e riferimenti normativi che favoriscono le organizzazioni più strutturate e a maggiore valenza imprenditoriale e professionale. Basti pensare alla proliferazione di "schemi tipo" di convenzione tra enti locali e cooperative, emanate a livello regionale e/o locale. Alle organizzazioni che operano su base volontaria sono affidati servizi più "leggeri", a minore valenza professionale o più innovativi e a carattere sperimentale.

La conseguenza più evidente di questo processo è che è in atto una sempre più marcata differenziazione tra le organizzazioni del terzo settore, con una forte polarizzazione tra le organizzazioni che operano più su base volontaria e quelle che operano su basi professionali. A lungo andare, le prime potrebbero trovarsi in condizioni di difficile sopravvivenza a fronte dell'inasprimento dei vincoli di bilancio degli enti locali e della cresciuta concorrenza nell'ottenimento delle risorse tra le diverse organizzazioni. Il rischio di marginalizzazione delle organizzazioni più "deboli" non si pone soltanto sul piano dei servizi da esse garantite ma anche sul piano del loro coinvolgimento nei processi decisionali che investono le politiche di welfare.

4.1 IL FUTURO: VERSO UN SISTEMA DI MERCATO REGOLATO

La necessità di ottenere maggiori livelli di flessibilità e di qualità nei processi di erogazione dei servizi e di garantire il rafforzamento della capacità di scelta e di influenza sulle prestazioni da parte degli utenti, sta mutando parzialmente lo scenario dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i soggetti del terzo settore nel campo dei servizi alla persona nel nostro Paese. Abbiamo visto come finora i cittadini – utenti finali dei servizi - siano stati sostanzialmente esclusi dalle scelte che li riguardano in prima persona. Infatti, a loro non è dato di scegliere né i contenuti specifici dei servizi tesi alla risoluzione dei loro problemi, né di esprimere preferenze in merito ai fornitori ritenuti essere più consoni alle proprie aspettative. In altri termini, gli utenti non si configurano quali acquirenti dei servizi: dal momento in cui sono eleggibili per un determinato servizio, ricevono le prestazioni dai soggetti privati le cui caratteristiche sono già state determinate e negoziate dall'ente locale.

Il limite posto da questo sistema di finanziamento dei servizi a valenza pubblica è da anni al centro del dibattito europeo sulle politiche pubbliche di regolazione degli assetti complessivi dei sistemi di welfare. Infatti, in molti Paesi si è dato vita ad un sistema di concorrenza regolata (dal termine anglosassone "managed competition") in cui alle forme contrattuali di finanziamento sono state affiancate modalità di regolazione basate sull'accreditamento dei potenziali fornitori. L'accreditamento è stato lo strumento principe dei meccanismi competitivi di mercato per l'allocazione di risorse pubbliche nel campo dei servizi alla persona dove si sono creati i cosiddetti "quasi-mercati" o "mercati interni"¹⁰. I mercati regolati sono tesi alla promozione della qualità sociale delle prestazioni fornite e dell'*empowerment* degli utenti.

Il sistema dell'accreditamento prevede che l'ente pubblico rilasci un attestato sulla base di norme regionali ed eventuali specifiche locali di qualità del fornitore, dei servizi

⁹ Da una recente indagine (Ranci e Costa 1999) è emerso che le 4200 IPAB esistenti nel nostro paese assicurano buona parte delle prestazioni alla persona (quali i servizi agli anziani resi in regime residenziale) ed impiegano circa 80000 addetti.

¹⁰ Per una visione complessiva sulla costruzione di quasi-mercati nel settore dei servizi sociali vedasi J. Grand e W. Barlett "Quasi- markets and social policy", < MacMillan, 1993

erogati e degli interventi per i singoli utenti. Esso attesta che il fornitore privato possiede tutti i requisiti necessari per vendere i propri servizi all'ente locale e quindi lo autorizza ad operare per conto della pubblica amministrazione. Coloro che superano il test per l'accreditamento sono soggetti a revisioni periodiche tese alla verifica che gli standard minimi predefiniti siano garantiti e che i servizi siano erogati a tutti i cittadini che si presentano, senza alcuna possibilità discriminatoria.

Le modalità di acquisto e di finanziamento da parte dell'ente locale sono: contratto per fornitura globale di un intero servizio (con gara d'appalto e affidamento diretto), retta per l'acquisto di un singolo servizio (con eventuale integrazione da parte del cittadino fruitore), buono-servizio che consente al cittadino di scegliere il fornitore. In quest'ultimo caso, la scelta delle migliori offerte in termini di qualità/ prezzo é lasciata agli utenti. Invece di acquistare i servizi dalle organizzazioni private, l'ente locale di riferimento fornisce ad ogni cittadino un buono spendibile per l'acquisto di una particolare gamma di servizi presso i fornitori accreditati, sulla base di criteri di eleggibilità determinati a livello locale o centrale (bisogno, reddito, patologia, ecc.).

Per quanto riguarda l'Italia, nonostante il finanziamento pubblico diretto ai servizi più costosi e complessi (servizi residenziali, assistenza domiciliare) avvenga ancora con modalità tradizionali, molti enti locali incominciano a sperimentare l'introduzione di forme di finanziamento che si rifanno a criteri di concorrenza regolata per alcune categorie di servizi più leggeri (quali i trasporti per disabili, colonie estive per imminori e anziani), attraverso l'erogazione di buoni o assegni di cura e assistenza. Anche la legge quadro di riforma del settore socio-assistenziale in discussione nel nostro Paese introduce elementi di forti innovatività in questo senso, prevedendo l'utilizzo di buoni-servizio per numerosi servizi alle persona (soprattutto rivolti agli anziani non autosufficienti e handicappati) da spendere presso fornitori accreditati.

Il funzionamento del mercato regolato presuppone che le istituzioni pubbliche deputate alla sua articolazione abbiano forti competenze progettuali, valutative e di monitoraggio, pena un ritorno a forme di regolazione inefficienti ed inefficaci.

4.2 VERSO NUOVE FORME DI PARTNERSHIP

Alcune amministrazioni locali stanno lavorando in un'altra direzione nel rapporto con le organizzazioni del terzo settore nell'intento di costruire meccanismi regolativi che consentano maggiori livelli di progettualità condivisa nella definizione degli obiettivi da perseguire e dei mezzi da utilizzare per il loro raggiungimento. Si tratta di dare piena dignità alla pluralità di attori che concorrono a definire l'intero assetto dei servizi (associazioni di utenti e loro famigliari, i fornitori, le agenzie pubbliche ecc.), passando da strumenti di coordinamento di tipo consultivo (i tavoli di concertazione, forum ecc.) a strumenti maggiormente vincolanti di partecipazione e influenza nei processi decisionali. Se da un lato questo nuovo orientamento sembrerebbe garantire maggiori livelli di democrazia e trasparenza nel perseguimento di fini pubblici, l'effettiva realizzazione di partnership pone almeno due problemi. Il primo è quello del conflitto di interesse che sorge dal momento in cui le organizzazioni che sono chiamate a definire quali politiche debbano essere implementate e come le risorse debbano essere allocate sono le stesse che poi erogano i servizi. Il secondo problema nasce dalla polarizzazione organizzativa in atto nel terzo settore: il rischio è che le organizzazioni meno strutturate e con minore capacità negoziali (data anche dalla tipologia dei servizi prestati, meno essenziali) siano, di fatto, escluse da questo processo di costruzione di partnership.

La concorrenza regolata e la ricerca di partnership sono due modelli regolativi

parzialmente sovrapponibili. E' ancora presto per valutare la bontà dei due sistemi e affermare quale dei due prenderà il sopravvento nel futuro assetto dei rapporti tra gli attori nel nostro sistema di welfare.

5 UNO SGUARDO ALL'EUROPA: LO SVILUPPO DEI SISTEMI DEI SERVIZI VERSO UN'ECONOMIA PLURALISTICA

Faremo ora un rapido accenno agli orientamenti comunitari verso il terzo settore per poi illustrare, sempre brevemente, le caratteristiche salienti del sistema dei servizi nei singoli Paesi europei. Fino a qualche anno addietro il terzo settore era praticamente invisibile a livello comunitario. L'unico riferimento istituzionale era costituito dal CMAF (Cooperative, mutue, associazioni e fondazioni), ufficio della DG XXIII, il cui operato si limitava a promuovere la crescita dei soggetti alla dimensione europea. Oggi, questa relativa "disattenzione" si sta parzialmente modificando: si prevede che l'evoluzione di queste tematiche in sede europea sia rapida¹¹.

Ma facciamo un passo indietro: l'interesse per il terzo sistema è stato inaugurato dal Libro Bianco (o Rapporto Delors) del 1993¹², incentrato sulle sfide tecnologiche per il prossimo futuro e sulle priorità dell'azione pubblica (le strategie comunitarie) percorribili per combattere la disoccupazione nell'Unione. Sono stati a tal fini individuati un certo numero di "nuovi bacini occupazionali", settori di attività economica promettenti sul versante della creazione di nuovi posti di lavoro variamente definiti. Alcuni dei bacini individuati in quella sede sono riconducibili – anche se non con estrema chiarezza - ai servizi di prossimità, intesi come servizi ad alto contenuto relazionale (in particolare, i "servizi zionali di assistenza", le "attività ricreative e culturali" e le attività per "il miglioramento della qualità della vita"). In questo contesto, le organizzazioni non profit sono state considerate quali componente fondamentale di un sistema socio-economico che volesse nel contempo creare maggiori opportunità di lavoro e garantire la fornitura di servizi alla persona ai cittadini.

A partire dal Libro Bianco quindi, il tema dello sviluppo di partenariati tra soggetti pubblici e privati è emerso con forza, all'interno del trinomio "sviluppo sociale = sviluppo occupazionale = sviluppo locale", sancito successivamente anche dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam, i quali legittimavano la ricerca, da parte delle istituzioni, degli strumenti (e quindi anche formule gestionali) tesi a combattere l'esclusione sociale.

Si ricorda che sul versante istituzionale, "il processo di integrazione fra i paesi europei e la costruzione dell'Unione Europea rappresenta un'importante opportunità per avvicinare le legislazioni, i comportamenti dei consumatori, delle imprese, delle Amministrazioni Pubbliche anche riguardo al terzo settore".¹³

Per concludere, vorremmo fare una breve panoramica sulle dinamiche che hanno caratterizzato i diversi paesi europei sul versante dei servizi alla persona e il rapporto tra istituzioni pubbliche e terzo settore nell'ultimo decennio.

Sappiamo che il "welfare mix" di ogni paese è frutto delle sue caratteristiche culturali e politiche. I sistemi sociali che i singoli paesi si sono dati si differenziano molto gli uni dagli

¹¹ Tra gli elementi a sostegno di questa affermazione ci sono i nuovi bandi relativi ai programmi comunitari, per un maggiore dettaglio, vedasi la seconda parte di questo lavoro, al paragrafo "Uno sguardo alle modalità di partnership nei programmi europei".

¹² "Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", Commissione Europea, 1993. Traduzione italiana Il Saggiatore 1994.

¹³ In Attilio Gugiatti "I rapporti tra enti locali e aziende non profit: dalla complementarietà alla partnership".

altri. Ciò che invece li accomuna è che nel corso degli anni, siano diventati più pluralistici, sia per via dell'allargamento e della diversificazione dei fornitori e di fonti di finanziamento, sia per una diversa combinazione di *benefit* assicurati (trasferimenti monetari e servizi in natura) all'interno degli schemi di protezione sociale. I paesi nordici, tradizionalmente considerati essere gli archetipi di un modello di *welfare* con forti responsabilità pubbliche, hanno mantenuto assetti in cui lo Stato è centrale nell'organizzazione dei servizi sociali e nel loro finanziamento. I modelli tedeschi ed olandesi hanno preservato il ruolo forte del volontariato, in Gran Bretagna si è data molta enfasi alle forze di mercato. Comunque sia, vi è stata una tendenza generalizzata allo sviluppo di sistemi che prevedono un forte ruolo dei soggetti non pubblici nella fornitura di servizi – organizzazioni non profit, organizzazioni for profit, le famiglie, il volontariato - in parte per problemi di tipo finanziario e in parte per ragioni ideologiche.

A livello generale si registra la tendenza da parte delle autorità centrali a fare sempre più da regìa del sistema dei servizi per contrastare le differenze locali in termini di standard assicurati dai fornitori. Gli enti locali continuano ad essere i titolari della valutazione dei bisogni e dell'articolazione dei servizi a livello locale, ma lo Stato centrale sembra giocare un ruolo preponderante nello stimolare i processi attraverso la determinazione dei meccanismi di finanziamento e degli obiettivi di erogazione. Si registra inoltre un aumento nell' "istituzionalizzazione" del settore non pubblico, proprio attraverso il nuovo ruolo dello Stato in quanto finanziatore, regolatore e coordinatore dei servizi erogati da altri soggetti. L'orientamento al mercato è diventato parte intrinseca delle politiche in molti paesi: in Gran Bretagna¹⁴ e in Olanda specialmente per motivi ideologici e per motivi leggermente più legati a limitazioni finanziarie in Svezia e in Finlandia, mentre il sistema danese ha conosciuto meno degli altri elementi di privatizzazione. Gli effetti della privatizzazione sono stati comunque molto diversi tra i paesi: dal caso inglese dove l'orientamento al mercato ha comportato la privatizzazione e il ritiro della presenza pubblica da alcuni servizi, al caso olandese dove sono stati implementati alcuni principi di mercato, a quello svedese e finlandese dove gli enti locali hanno proceduto ad esternalizzare alcuni servizi (con formule di *contracting out*), al caso danese dove l'approccio *cost-efficiency* ha prodotto soprattutto la modernizzazione dell'apparato pubblico. Soluzioni riconducibili ad assetti istituzionali di "quasi-mercato" sono stati adottati comunque ovunque, dove il pubblico finanzia la fornitura di servizi erogati da parte di privati.

Le organizzazioni di volontariato hanno sempre rappresentato una realtà importante in Olanda e in Germania, dove sono forti e presenti spesso in gran parte del territorio. L'importanza crescente del volontariato si è consolidata attraverso l'aumento delle convenzioni con le autorità pubbliche per la fornitura di servizi.

Ovunque si registra l'introduzione di criteri di accesso ai servizi (residenziali e domiciliari) sempre più severi e un'accresciuta focalizzazione delle risorse pubbliche sui segmenti più deboli della popolazione, in particolare, gli anziani non autosufficienti.

¹⁴ In Gran Bretagna la creazione di mercati sociali di cura è iscritta nelle modifiche apportate all'intero sistema dei servizi introdotte dalla riforma del NHS (National Health System) e dal Community Care Act del 1990, implementati tra il 1991 e il 1993. Per una disamina approfondita del caso inglese e le prime valutazioni ad esso riferite, vedasi "Social Care Markets- progress and prospects" di G. Wistow, M. Knapp, B. Hardy, J. Forder, J. Kendall e R. Manning.

Sezione B

I rapporti tra terzo settore e amministrazione pubblica: nodi critici e risposte

Questa sezione del documento ha come obiettivo prioritario l'esposizione sintetica delle opinioni e valutazioni emerse nel corso di questi mesi nel gruppo di lavoro "Terzo Settore e Pubblica Amministrazione".

Vista l'eterogeneità dei contributi (di cui parte scritti) dei partecipanti, il lavoro qui presentato non ha e non può avere pretese di esaustività rispetto agli argomenti trattati e tanto meno rappresentare fedelmente le varie istanze presenti in seno al gruppo. In realtà, molte delle considerazioni che seguono rimandano più a domande e quesiti ancora aperti che non a risposte compiute.

Esporranno i diversi punti di vista esplicitati dal gruppo rispetto alle principali tematiche inerenti al rapporto tra pubblica amministrazione e organizzazioni del terzo settore. In allegato presentiamo invece le schede riassuntive relative alle esperienze istituzionali illustrate nel corso dei lavori del gruppo nel tentativo di ricomporre lo scenario "locale" del rapporto tra le singole istanze della pubblica amministrazione e le organizzazioni del privato sociale.

6 IL TERZO SETTORE, UNIVERSO VARIEGATO NELL'ECONOMIA PLURALISTICA

Il primo problema in cui si è imbattuto il gruppo è la mancanza di una chiara definizione del terzo settore. Dato il modo con cui si è costruito il non profit in Italia (e cioè per interventi settoriali, vedi leggi 266/91 e 381/91), scontiamo l'assenza di una norma civilistica sull'identità del terzo settore anche se numerosi sono gli elementi che spingono verso l'avvio di un processo di regolamentazione istituzionale. L'universo del terzo sistema appare molto variegato. Cosa fare, in assenza di una norma civilistica sull'identità del terzo settore, per mobilitare maggiormente le risorse in funzione del pluralismo delle forme organizzate? E' sufficiente il solo discrimine della solidità economica/professionale (certamente funzionale all'operatore pubblico)? E se sì, come lo si definisce? Con quale nesso con l'"efficacia sociale"? La "competizione" è più sull'efficienza economica o sull'efficacia sociale o su entrambe? Due sono le considerazioni emerse rispetto a questo punto:

- 1) sembra ormai acquisito a livello generale il riconoscimento del carattere misto e plurale dei sistemi di offerta, sia in campo sanitario che assistenziale che, più recentemente, educativo. A questo si accompagna un processo, sempre più convinto, di definizione del profilo specifico degli enti privati non lucrativi che assumono carattere di impresa sociale. Questo processo sembra tuttavia portare ad una progressiva de-volontarizzazione del terzo settore e alla dominanza assunta da enti che assumono il profilo di agenzie specializzate nella fornitura di servizi (cooperative, aziende speciali, ecc.). Questo processo potrebbe rendere nel tempo meno valide le ragioni per cui si individua nel terzo settore l'interlocutore più affidabile dell'amministrazione pubblica per l'affidamento di servizi di pubblica utilità: la flessibilità, la carica motivazionale, il costo meno elevato, la relazione forte con l'utenza, possono diventare prerogative sempre meno presenti e specifiche delle organizzazioni non profit. Si tratta quindi di elaborare modelli di rapporto tra terzo settore e pubblica amministrazione che non deprimano le caratteristiche innovative di queste organizzazioni e che ne tutelino e valorizzino gli elementi di carattere sociale e valoriale e non solo quelli connessi alla sfera delle competenze e delle performance. Un ulteriore

punto a questo proposito riguarda la persistenza di un settore grigio, a cavallo tra pubblico e privato che ancora conta su una notevole opacità e impermeabilità a forme di osservazione e di controllo, rappresentato dalle IPAB. Queste istituzioni costituiscono ancora pezzi fondamentali del sistema italiano di *welfare*¹⁵. Vengono finanziate al di fuori di qualsiasi rapporto convenzionario, hanno un profilo organizzativo e gestionale che favorisce l'influenza di interessi politico-clientelari, possiedono patrimoni umani, immobiliari e finanziari talvolta assai ingenti: senza una risoluzione di questo nodo ogni ipotesi di rinnovamento del sistema assistenziale italiano appare limitata. In questa prospettiva appare necessaria una chiara distinzione di profili pubblici e privati, un'articolazione più chiara tra competenze politiche e competenze gestionali, l'avvio di un sistema regionale/locale di informazione e valutazione sulle attività e la gestione di tali enti.

- 2) secondo una prospettiva più strettamente giuridica, non va dimenticato che il terzo settore comprende oggi anche le organizzazioni che provengono dal settore pubblico a seguito dei processi di privatizzazione a cui si applicano non più le regole di diritto pubblico bensì quelle del diritto privato parzialmente modificate tuttavia da norme di diritto speciale. Stiamo parlando di enti ed istituzioni che sono stati trasformati e hanno assunto le forme privatistiche dell'associazione o della fondazione, operanti non solo nel campo dei servizi alla persona, in particolare dell'assistenza (IPAB ed enti associativi privatizzati in seguito al D.P.R. n° 616 del 1977), ma anche nel settore della previdenza (con la trasformazione in associazioni o fondazioni delle Casse previdenziali delle categorie professionali e dei lavoratori autonomi D.lgs. n° 509 del 1994), della cultura (con la trasformazione in "fondazioni musicali di diritto privato" degli enti lirici e musicali di prioritario interesse nazionale D.lgs n°. 367 del 1996), e i campi della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della conservazione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali deboli (fondazioni di origine bancaria trasformate ai sensi della L. n°. 461 del 1998)¹⁶.

7

LA POLARIZZAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI, LA "DIPENDENZA" DELLE ORGANIZZAZIONI NON PROFIT DAL FINANZIAMENTO PUBBLICO

Come illustrato nella sezione A di questo documento, le politiche sociali pubbliche sembrano polarizzarsi intorno a due attori: da una parte, le cooperative sociali e gli enti tradizionali (Ipab, istituti ecclesiali) a cui viene affidata la gestione dei servizi più "corposi" (il cosiddetto "welfare pesante"), dall'altra le associazioni di volontariato a cui viene riconosciuta una funzione più di tipo promozionale e per servizi a bassa o nulla remunerazione (welfare "leggero"). Si pone allora il problema già visto nella parte di scenario: non si corre il rischio di disconoscere il ruolo che possono svolgere le organizzazioni intermedie collocate tra questi due poli (e dotate magari di una efficacia economica analoga a quelle delle cooperative)? In quest'ottica, e tanto per fare un esempio, le associazioni molto professionalizzate (e che fanno maggiormente ricorso a personale dipendente) sembrano non avere diritto di cittadinanza.

La legittimazione a questo quesito è indicata dai dati a disposizione nonché dalla disamina delle esperienze locali (vedi poi) in cui emergono diversità di orientamento degli

¹⁵ Si rimanda ancora all'indagine di Ranci e Costa (Dipartimento Affari Sociali 1999), citata nella sezione A di questo lavoro.

¹⁶ Dal contributo di Paolo De Carli.

enti locali e delle amministrazioni pubbliche in generale rispetto alle organizzazioni del terzo settore sulla base della loro forma giuridica. Riteniamo che le implicazioni di tali diversità - per cui a determinate forme giuridiche si fanno corrispondere modalità specifiche di finanziamento o di regolazione procedurale - dovranno essere oggetto di più attenta riflessione.

Alcuni studi hanno affrontato le tematiche delle fonti di finanziamento, delle tipologie di relazioni contrattuali e di collaborazione esistenti tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni non profit. Si riportano in questa sede i principali risultati relativi a questi aspetti, tratti dall'articolo di Attilio Gugiatti "I rapporti tra enti locali e aziende non profit: dalla complementarità alla partnership".

- La quota del finanziamento pubblico a fronte di contratti e convenzioni per la gestione di servizi, di pagamenti indiretti e di contributi sulle attività svolte è molto rilevante per l'insieme delle organizzazioni non profit. Lo studio coordinato da Barbetta nel 1996¹⁷ riporta una percentuale delle entrate pubbliche sul totale del 40,2% per l'intero settore non profit. Il Consorzio CGM¹⁸ indica per le cooperative sociali associate una percentuale di entrate pubbliche sul fatturato superiore al 66%, con una sensibile differenziazione fra le cooperative sociali di tipo A, dove questa percentuale sale a oltre il 75%, e le cooperative di tipo B, dove scende al 49%. La ricerca curata dal CeRGAS Bocconi per la Regione Lombardia¹⁹ ha indicato quote del finanziamento pubblico sul totale che variavano da una media del 33,3% per le associazioni solidali, al 68,4% per le cooperative sociali, al 13,1% per le fondazioni civili.
- Per quanto riguarda i rapporti tra organizzazioni non profit e amministrazioni pubbliche, la ricerca CeRGAS ha rilevato come sul territorio lombardo il 22% delle associazioni solidali, il 96% delle cooperative sociali e il 12% delle fondazioni civili avessero nel 1996 in essere rapporti contrattuali e convenzioni con enti locali.

8

LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

Nella prima parte di questo lavoro abbiamo illustrato come, nel tentativo di contemperare le esigenze di contenimento dei costi e di salvaguardia della qualità, gli enti locali abbiano proceduto nel tempo a formalizzare regole e specifiche contrattuali tese all'inquadramento puntuale dei contenuti dei servizi e alle procedure di controllo nel modo più preciso possibile. Molte amministrazioni avrebbero adottato la consuetudine di indire gare d'appalto che privilegiano le offerte "economicamente più vantaggiose" in cui le proposte sono valutate in conformità a criteri di costo e di qualità. Oltre al prezzo sono valutati aspetti quali le qualifiche professionali degli operatori, il livello di turn over, il grado di radicamento nel territorio, ecc.

Il gruppo di lavoro ha molto lavorato su questo argomento, mettendo anche in discussione l'attualità delle affermazioni ad esso relative alla prova dei fatti²⁰ ed esprimendo

¹⁷ "Senza scopo di lucro" a cura di G.P. Barbetta, *Il Mulino*, Bologna 1996.

¹⁸ Centro Studi CGM (a cura di): "Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia", Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1997.

¹⁹ CeRGAS per le non-profit, "L'impresa solidale quale soggetto economico per creare nuove opportunità occupazionali in Lombardia", Milano, febbraio 1998.

²⁰ Vedasi per esempio, l'esperienza del Comune di Milano: il 90% delle convenzioni sono ancora affidate tramite trattativa privata.

posizioni contrastanti rispetto all'auspicabilità che gli enti pubblici ricorrano a tali procedure contrattuali. Rimane per tutti aperto il problema di quanta e quale qualità arrivi realmente all'utente dei servizi e alla comunità, al di là di tali innovazioni procedurali.

Una delle posizioni emerse in seno al gruppo rispetto al rapporto tra organizzazioni del terzo settore e pubbliche amministrazioni traccia una sostanziale distinzione tra organizzazioni che offrono servizi a maggiore "componente relazionale e ideale" (es: assistenza malati terminali, handicappati, anziani, tossicodipendenti) e servizi con maggiore contenuto tecnico (es: mense, trasporti, tele-assistenza). Per i primi, non sarebbe appropriato inquadrare il rapporto pubblico-privato nella disciplina degli appalti, quanto piuttosto in quella delle sovvenzioni. Per questi servizi è difficile che si formi un prezzo di mercato perché coloro che offrono il servizio non hanno la struttura di impresa e manca la misurabilità economica delle attività. La proposta dell'autore è che in questi casi, il rapporto tra pubblico e privato, sia regolato dall'erogazione di sovvenzioni. Il pubblico dovrebbe selezionare il progetto meritevole di essere sovvenzionato sulla base di una procedura mutuata dall'esperienza americana. Trattasi della "competitive proposal". In tale sistema assume innanzitutto rilevanza la "proposta pubblica" che deve indicare in modo circostanziato le finalità che si intendono raggiungere e i mezzi economici messi a disposizione (da parte dell'ente pubblico, ovviamente). I privati che rispondono alla proposta pubblica debbono a loro volta elaborare proposte molto articolate, esponendo il problema e la situazione su cui si deve intervenire, i diversi metodi e approcci al problema, gli strumenti e le risorse umane ed economiche necessarie a conseguire lo scopo, le caratteristiche della propria organizzazione e i fattori di "valore aggiunto" in termini di uomini, mezzi e *know how* in comparazione con altri candidati, le persone che avranno funzioni di responsabilità nell'esecuzione del programma, la tempistica della realizzazione dei servizi, le previsioni di budget secondo le previsioni del soggetto pubblico. Per i servizi in questione non si ha e non si deve avere come ottica quella del privato che li rende a minor costo, è l'amministrazione che eroga il sovvenzionamento che può discrezionalmente fissare la metodologia di attribuzione, senza dettagliare necessariamente in modo rigido e preventivo il punteggio assegnato a singoli elementi. Sempre secondo questa posizione, i controlli nei confronti dei servizi sovvenzionati dovrebbero essere più di "auditing" (relativi alla corretta appostazione delle spese) che di tipo contrattuale in termini civilistici. Per quanto riguarda invece i servizi con un maggiore contenuto tecnico, secondo questa visione, si rende maggiormente applicabile la disciplina della concorrenza e la pubblica autorità può ritenere maggiormente opportuno e corretto procedere nell'assegnazione del servizio con procedimenti di evidenza pubblica (gare o confronti concorrenziali, appalti- concorso) anche se, nella maggior parte dei casi non vi è obbligo giuridico di assegnare il servizio con detti sistemi. In ogni caso, sia che si proceda con trattativa privata che con forme concorrenziali, nel caso in cui si rientri nella disciplina degli appalti di servizi, l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta ad enunciare le prescrizioni tecniche che devono caratterizzare il servizio, con evidenti difficoltà nel caso dei servizi sociali (per i quali non esistono specifiche tecniche comuni, neanche a livello europeo).

Secondo un'altra posizione, "il tema della qualità dei servizi costituirà nei prossimi anni la sfida principale per un ulteriore sviluppo della regolazione pubblica; in generale l'esperienza degli ultimi anni fa ritenere che una qualità adeguata dei servizi richieda che la funzione di finanziamento esercitata dall'amministrazione pubblica sia accompagnata da una sempre più chiara e puntuale definizione di criteri valutativi nonché dei contenuti specifici delle prestazioni finanziate (questo avviene sia in sanità che nei servizi sociali, dove diventa centrale il tema dell'accreditamento, ma anche nel campo delle politiche dell'istruzione). Il problema principale sarà costituito dalla definizione di forme regolative che evitino l'appiattimento su standard predefiniti e che non penalizzino l'innovazione, garantendo nel contempo un buon rapporto tra costi e risultati ottenuti".

E' chiaro che il tema del rapporto finanziario e regolatorio tra pubblico e privato

assume un ruolo centrale nel dibattito politico attuale, dal momento in cui è proprio attraverso questo tipo di definizione che si vanno ad impostare le linee base del futuro assetto dei servizi socio assistenziali nel nostro Paese.

9

IL FUTURO ASSETTO DEI SERVIZI SOCIO -ASSISTENZIALI: IL RUOLO DELL'ACCREDITAMENTO

La nuova legge quadro in corso di emanazione è incentrata sullo strumento dell'accREDITamento e cioè, l'adozione da parte dell'ente pubblico di criteri selettivi alternativi alle gare d'appalto per l'affidamento dei servizi a soggetti privati (sia for profit che solidali)²¹. L'accREDITamento dovrebbe permettere all'operatore pubblico di stimolare la "competitività" tra i fornitori soprattutto per quei servizi che oggi esulano quasi del tutto dal confronto competitivo (nella fattispecie, la maggior parte dei servizi residenziali). Un sistema fondato su forme di accREDITamento degli erogatori dei servizi consentirebbe una maggiore capacità di scelta da parte dello stesso utente (o cliente) finale.

Ma allora i quesiti si moltiplicano: che cosa intendiamo per accREDITamento dei servizi socio-assistenziali? Solo un accREDITamento di tipo "istituzionale" limitato alla verifica dei requisiti minimi degli standard tecnico-professionali o un vero e proprio sistema integrato di valutazione della qualità (che agisce con diverse strumentazioni: dall'autorizzazione, alla carta dei servizi, agli standard di qualità, alla valutazione e certificazione della qualità stessa, alla formazione del sistema di competenze richieste, sino alla qualità percepita dall'utente)? O ancora, un sistema di accREDITamento articolato su più livelli selettivi? Solo l'accREDITamento dei "fornitori" della pubblica amministrazione o dell'intero sistema²²? E chi governa il sistema dell'accREDITamento? Il Ministero? Le Regioni? I comuni? Quale il ruolo degli utenti finali e delle associazioni di tutela?

Le risposte e le vedute emerse in seno al gruppo appaiono ancora una volta distanti; considerate le perplessità, numerose data la complessità della materia, si riportano di seguito i contributi in forma diretta:

- "In un campo in cui vige la libertà dei privati o in cui l'iniziativa pubblica trovava la propria regolamentazione in disposizioni interne o regolamentari degli enti locali, si va quindi largamente estendendo la regolamentazione pubblica relativa alla determinazione degli standard delle strutture pubbliche e private (anche non sovvenzionate), il sistema delle autorizzazioni per l'istituzione dei servizi da parte dei privati, il sistema dei controlli della qualità dei servizi e le condizioni e le modalità di accREDITamento o convenzionamento delle strutture private per potere godere dei contributi pubblici".

²¹ Si ricorda che il tema dell'accREDITamento rimanda ad un secondo tema cruciale, su cui il gruppo di lavoro tuttavia non si è soffermato, e che riguarda il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive a quelle pubbliche per l'erogazione di servizi di welfare essenziali (assistenza domiciliare e residenziale degli anziani, malati cronici, ecc.). Come afferma Ranci, nel suo contributo, "nel prossimo futuro, le prospettive di ulteriore crescita del welfare sono legate soprattutto allo sviluppo di "mercati sociali" dei servizi di welfare, fondati su un ridotto sostegno finanziario dello stato e sullo sviluppo di forme controllate di competizione tra agenzie private e non profit. La costruzione di un mercato sociale dei servizi di welfare costituisce l'unica strategia capace di soddisfare quell'ampia domanda sociale potenziale lasciata insoddisfatta dall'intervento pubblico e sempre più in difficoltà a trovare soluzioni nell'ambito del mercato del lavoro informale. D'altra parte i nuovi mercati sociali porranno problemi di tutela degli interessi "deboli" dei cittadini, di regolazione pubblica finalizzata ad evitare o almeno attenuare i fallimenti che sono tipici di questi mercati (asimmetria informativa, moral hazard, ecc.)".

²² Anche nella prospettiva della creazione di mercati sociali.

“Semmai se un senso v'è al decentramento dei servizi e all'applicazione del principio di sussidiarietà è che, per i servizi alla persona, così caratterizzati dalla connessione con l'ambito locale, la determinazione di quelle specifiche (standard, valutazione della qualità, accreditamento) spetti all'ente più decentrato e più vicino al bisogno che solo può valutare efficienza ed efficacia in rapporto alle caratteristiche di vita e di ambiente locali. Ed è anche l'ente più decentrato, a parte i fondamentali requisiti di sicurezza, igiene e le prescrizioni poste dalle regole della concorrenza e degli appalti dovrebbe mettere in atto la regolamentazione più agile e leggera possibile perché l'incremento della disciplina specialistica approda solo ad una maggiore burocratizzazione dell'attività di servizio, scoraggia l'apporto dei privati e induce al rallentamento se non in certi casi alla paralisi della operatività”. Questa posizione viene motivata anche dal fatto che “oggi si deve tenere conto della nuova legge n° 281 del 1998 sui diritti dei consumatori e degli utenti che espressamente ricomprende fra i diritti fondamentali dell'utente quello all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza”. Una disciplina degli standard che non tenga conto delle situazioni locali diverse per condizioni economiche e ambientali e per aggiornamento tecnologico delle strutture rischierebbe di scatenare una massiccia serie di azioni inibitorie degli utenti (oggi in fase di organizzazione nelle associazioni dei consumatori) di fronte all'autorità giudiziaria, con la probabile conseguenza di rallentare ulteriormente od inceppare il funzionamento dei servizi stessi”.

- “Quello che è importante sottolineare è come il legislatore nel delineare i contorni del nuovo sistema di *welfare-mix* assegni un ruolo privilegiato in sede di pianificazione degli obiettivi e di programmazione degli interventi alle aziende non profit e, in conseguenza di un simile orientamento, chiami gli enti Locali a un ripensamento complessivo delle loro modalità di collaborazione e relazione contrattuali con esse. L'elemento rivelatore di questo nuovo atteggiamento nelle politiche pubbliche ci pare vada ricercato nell'accento posto prima nell'ambito dei servizi sanitari e ora in quello dei servizi sociali sul concetto di "accreditamento" dei centri di offerta. Il disegno di legge sui servizi assistenziali parla esplicitamente dei "buoni servizio" o *voucher* per i destinatari finali dei servizi che potranno attraverso le loro scelte determinare l'ammontare dei finanziamenti pubblici destinati alle singole organizzazioni non profit e quindi un inevitabile aumento dei livelli concorrenziali. Attraverso questo meccanismo e gli altri strumenti di concorrenza amministrata si tende a valorizzare le responsabilità degli attori pubblici nell'ambito della definizione e del controllo dei criteri di accreditamento dei soggetti che offrono servizi, lasciando all'azione delle logiche tipiche del mercato il raggiungimento di superiori livelli di qualità e soddisfazione degli utenti, nonché di controllo dei prezzi tramite stimoli a migliorare l'efficienza e l'economicità dei comportamenti dei fornitori” .
- “La prima strada passa per una forte ri-appropriazione della funzione programmatoria da parte dell'amministrazione pubblica, attraverso meccanismi dettagliati di accreditamento e di valutazione/controllo, a cui consegua una ancora più convinta delega a privati di competenze gestionali; si tratta di un modello fondato cioè su un forte *split* tra la funzione pubblica di finanziamento e programmazione e quella privata di gestione/erogazione. Si tratta di un modello tutt'altro che superato, se si pensa agli sviluppi recenti in campo sanitario e alle ipotesi contenute nella legge di riordino dei servizi sociali. D'altra parte restano alcune perplessità sulla capacità della nostra pubblica amministrazione di assumere un ruolo di governo forte del sistema dei servizi, nonché perplessità inerenti la perseguibilità politica di questo disegno”.

10 IL SIGNIFICATO DELL'INNOVAZIONE TRA ATTIVITÀ VECCHIE E NUOVE, "IL PARCO PROGETTI"

La necessità da parte della pubblica amministrazione di "premiare" le organizzazioni che svolgono servizi innovativi è da tempo al centro del dibattito tecnico-politico. Ma ha senso distinguere (come sembra fare la prassi seguita attualmente) tra tradizionale/consolidato (da affidare magari a certi soggetti) e innovativo/non consolidato o emergente (da affidare magari ad altri soggetti)?

Da un lato bisogna considerare che le funzioni innovative sono state spesso indotte da risorse aggiuntive connesse alle politiche comunitarie o da leggi specifiche con l'obiettivo di incentivare le attività che maggiormente intercettano le nuove forme di disagio e arricchiscono il panorama dell'offerta. Resta tuttavia un problema di fondo: se l'innovazione è indotta in determinate circostanze e per circostanziati contesti, come potrebbe riguardare l'intero sistema dei servizi in modo non occasionale? D'altro canto, come viene definita l'innovazione? Il concetto rischia di restare ambiguo e, nel peggiore dei casi, totalmente "sganciato" dai reali bisogni dei cittadini. Per fare un esempio, con quale criterio si afferma che le case alloggio per minori gestite da organizzazioni "leggere"²³ sono innovative mentre un istituto per minori gestito da una IPAB (organizzazione "pesante" e nella maggior parte dei casi, di lunga tradizione) non lo è? Soltanto sulla base della formula della deistituzionalizzazione o no? E ancora: che dire dei servizi di assistenza domiciliare erogati da un'antica struttura di ricovero quale il PAT di Milano? Sono innovativi?

In realtà, il crinale tra ciò che è attività/servizio ordinario o piuttosto innovativo è sempre difficile da determinare. E non soltanto sul piano dei contenuti, perché anche la dimensione temporale conta: nel rapporto con la pubblica amministrazione ci sono elementi innovativi che sono considerati, nel lasso di breve tempo, "consolidati". E' necessario dunque trovare una forma di partenariato con il sociale sul consolidato per irrobustire modalità di collaborazione con i soggetti senza creare mercati chiusi.

Un altro problema emerso, che incide notevolmente nella capacità delle organizzazioni di "creare innovazione", riguarda l'attività progettuale. Questa è spesso costretta a svilupparsi in situazioni di emergenza (dovute alla scadenze temporali dei bandi e delle iniziative), il che limita la partecipazione degli attori e può inficiare la stessa qualità dei progetti. Inoltre, le organizzazioni si vedono costrette a ricorrere alla consulenza di esperti in redazione di progetti e a sostenere notevoli costi organizzativi (tempo e risorse economiche ed umane). A questo proposito, il gruppo ritiene che la creazione di un "parco progetti" potrebbe contribuire a superare il problema dell'emergenza con cui spesso si devono misurare le organizzazioni private nella predisposizione e presentazione dei progetti. Il parco potrebbe avere una durata poliennale ed essere attivato tramite un bando di idee indetto dall'ente locale che poi discute ed integra. Questo permetterebbe di lavorare d'anticipo, sviluppando anche linee di progettazione non necessariamente attuabili subito a livello locale, di far circolare le idee al di là del fatto che siano attuate o meno. Si propone anche che questa iniziativa sia collegata a specifiche linee di bilancio per il co-finanziamento dei progetti.

11 CHE RUOLO HA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELL'INNOVAZIONE

Il tema posto è: ha senso affermare la divisione netta tra un ente pubblico che "registra" (e poi magari si muove) e un terzo settore che "anticipa" in quanto più prossimo alla società civile? E proprio vero che (ovunque e sempre) l'ente pubblico è un lettore burocratico e attardato per definizione? Come strutturare meglio questa funzione in cui i

²³ Nell'accezione illustrata nella sezione A del presente lavoro.

diversi attori leggono, e leggono a loro modo, dando luogo a forme di “apprendimento collettivo” sull’entità e la qualità della domanda (oltre che sulle risposte)?

Rispetto a questo punto sono emerse due posizioni contrastanti. La prima afferma che la funzione di “facilitatore” della pubblica amministrazione nel rapporto con i soggetti “altri” si esplica meglio laddove interviene direttamente (erogando anch’essa servizi) e non ha soltanto un ruolo di coordinamento. Il concetto di partnership sarebbe dunque privo di senso nei contesti in cui il pubblico si limita a coordinare e finanziare l’operato altrui, senza “avere il polso della situazione” sul campo. Secondo l’altro punto di vista, la pubblica amministrazione sarebbe sempre e comunque più lenta nel recepire l’innovazione, a prescindere dal fatto che gestisca in prima persona servizi ed attività simili a quelle oggetto di innovazione.

12

LA PARTNERSHIP: UNA RECENTE PRATICA DI RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO/APPLICAZIONI E LIMITI

Un altro aspetto intorno a cui il gruppo ha lavorato a fondo è il concetto e la pratica di partnership, lo sviluppo di relazioni di partenariato tra ente locale e organizzazioni non profit, ossia di modalità nuove di collaborazione tra pubblico e privato. Ne scaturiscono pratiche di concertazione fondate sulla responsabilità condivisa tra soggetti diversi, che tuttavia aprono nuove questioni sul piano della legittimazione degli attori e dell’efficacia dei processi decisionali. Infatti, come afferma Ranci, “il modello attualmente dominante vede l’amministrazione pubblica polarizzata soprattutto nel ruolo di finanziatore e i gestori privati sempre più presenti nella funzione di erogazione diretta dei servizi. La funzione progettuale sembra in questa fase maggiormente esercitata dai gestori privati, con l’amministrazione pubblica incapace di elaborare priorità programmatiche chiare e al massimo capace di gerarchizzare secondo propri criteri le istanze programmatiche dei gestori privati”.

La strada che passa per l’adozione di politiche concertative, fondate sul perseguimento di accordi locali tra partner pubblici e privati, sulla condivisione della funzione progettuale, sulla valorizzazione della spinta propulsiva di attori privati a cui viene richiesto di assumere una prospettiva sistemica ed una funzione di governo del sistema presenta molte opportunità ma anche numerosi rischi. I rischi maggiori inerenti questo modello riguardano la scarsa trasparenza e la possibilità che attraverso politiche concertative in realtà persista il tradizionale modello particolaristico-clientelare italiano.

Resta molto aperta e problematica la questione delle presenze e delle rappresentanze, soprattutto in contesti istituzionali e territoriali molto ricchi e complessi.

Per quanto riguarda i partenariati europei, il gruppo ha messo in discussione la validità del vincolo posto dai bandi comunitari di creazione di partnership per l’ottenimento di risorse²⁴. Questa pratica di “partnership obbligata” andrebbe analizzata attentamente, magari con appositi studi di valutazione dell’impatto sul sistema delle relazioni (e non sui risultati, come avviene ora). In altri termini, si suggerisce di indagare se questo è un meccanismo che crea veramente reti e rapporti stabili nel tempo o se non costituisce un modo come altri di forgiare “cordate” tese all’ottenimento dei finanziamenti.

Laddove invece efficace, la metodologia europea potrebbe essere utilmente ripresa anche a sede locale per la messa a punto di bandi fondati sulla progettazione dal basso, sul ricorso obbligatorio alla partnership tra organizzazioni non profit ed ente locale e sulla definizione precisa dei soggetti partecipanti.

²⁴ Vedasi la scheda su l’Unione Europea in allegato.

Il tema dell'inserimento lavorativo è stato centrale nell'operato del gruppo (in parte sconfinando dal mandato iniziale). Sono state delineate almeno due proposte rispetto al rapporto tra pubblica amministrazione e organizzazioni che operano nel campo dell'inserimento lavorativo, una con particolare riferimento ai rapporti contrattuali e ai sostegni economici, la seconda con un focus sulle forme di partenariato.

- 1) L'inserimento lavorativo di persone con diversi tipi di disagio potrebbero godere degli stessi incentivi previsti per i lavori socialmente utili di pubblica utilità. L'ente locale o la cooperativa in questione potrebbero creare un progetto che preveda gli specifici incentivi per ogni persona inserita e una riduzione degli oneri contributivi. Nella misura in cui il progetto sia validato dall'Agenzia Nazionale²⁵, può essere affidato a una convenzione di durata quinquennale, senza incorrere nei meccanismi di riaffidamento delle convenzioni. Si potrebbe al limite pensare alla costituzione di una società mista pubblico-privato (sul modello ex-Gepi, per intenderci) per la gestione e seguimento dei progetti individuali e relativi impegni contrattuali tra gli attori coinvolti. Emerge con forza come in questo settore di attività è necessario specificare il disagio che si vuole contrastare per evitare l'eccessiva concorrenzialità.
- 2) Il rapporto sinergico fra amministrazioni pubbliche e terzo settore, per quello che si riferisce alle politiche del lavoro, andrebbe accentuato. Infatti, la centratura tradizionalmente più diffusa o marcata sulle politiche sociali ed i relativi servizi alla persona, - intesi, perlopiù, quale terreno di partenariato gestionale fra pubblico e privato sociale - può far correre il rischio di non riflettere su altre opportunità di partnership, in primis quelle caratterizzanti i servizi per la piena occupazione dei cittadini e dei cittadini con difficoltà.

In questo senso, si segnala che oggi vi sono normative su cui "si giocherà la partita" della partnership in questo settore. Intanto, la più recente normativa riferita al mercato del lavoro (D.L.vo 476/97 e L.R. 1/99) estende anche al "privato" (debitamente autorizzato dal Ministero del Lavoro) la possibilità di erogare servizi ai lavoratori ed alle imprese per l'incontro domanda/offerta. Inoltre, la legge 68/99 - che ha riformato la precedente disciplina del collocamento obbligatorio dei disabili, 482/68 - prevede l'attivazione di collaborazioni e raccordi fra i diversi servizi pubblici (gli "uffici competenti" delle Province, che gestiscono i servizi per l'impiego, rivolti anche alle persone svantaggiate e gli svariati servizi sociali, sanitari, educativi, formativi di ASL, Aziende Ospedaliere, Comuni, ecc.) nonché con le organizzazioni non profit (sia quelle "normate" come cooperative, consorzi, organizzazioni di volontariato, che eventuali altri enti "idonei" al convenzionamento) per perseguire le finalità dell'integrazione lavorativa dei disabili.

Diventa, in uno scenario così mobile, assolutamente cruciale il ruolo delle amministrazioni pubbliche giocato sia sul piano della promozione, sia su quello della regolamentazione e coordinamento delle differenti istanze.

La capacità di svolgere un ruolo di rilievo comporterebbe la possibilità per il soggetto pubblico di svolgere una funzione di garanzia universalistica, nei confronti di tutta la popolazione, per quanto riguarda il lavoro e l'integrazione:

- garantire a tutta la cittadinanza (al mondo dei lavoratori e dei disoccupati/inoccupati ed al mondo delle diverse imprese) in modo trasparente ed efficace, e con particolare attenzione

²⁵ *Italia Lavoro.*

- alle 'fasce deboli', lo sviluppo di una competente analisi dei bisogni occupazionali;
- potenziare il circuito delle informazioni relative al mondo del lavoro (normativa, procedure, opportunità, servizi offerti, *counselling*, ecc.) così da facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro e il soddisfacimento delle esigenze produttive;
 - dotare di opportuni supporti e percorsi i lavoratori con maggiori difficoltà occupazionale, svolgendo contestuali azioni di consulenza alle imprese, così da realizzare obiettivi di piena occupazione ed integrazione.

Ciò non significa 'gestire' ogni tipo di risposta e di intervento diretto al lavoro ed all'occupazione, ma esercitare la funzione pubblica nel suo senso "politico" più nobile attivando - in un contesto pluralistico e spesso conflittuale - tutte le opportunità di produrre servizi e di rendere servizi per il lavoro (in specie per i soggetti svantaggiati). Questo comporta un modo diverso e complesso di coinvolgere le diverse istanze locali, che non può ridursi a mero approccio mercantile o ad un utilizzo strumentale (talvolta al massimo ribasso), ma deve promuovere partnership e modelli culturali e organizzativi di condivisione, di confronto per lo sviluppo, di progettualità non unilaterale.

Non è facile mettere a punto questi modelli, anche perché gli scenari locali sono mutevoli e i diversi soggetti in continua evoluzione/trasformazione. Ma non solo: va anche considerato che i soggetti locali appartengono ad organizzazioni ed a culture dissimili e che spesso sono portatori di esigenze contrapposte.

La finalità pubblica del raggiungimento della piena occupazione potrebbe essere sicuramente esercitata in termini normativi e dirigenziali, o di cooptazione - e relativo convenzionamento - di taluni privati profit o non profit, o potrebbe vedere una parziale delega di funzioni, ma potrebbe anche esserlo con il ricorso ad un'altra modalità di lavoro, attraverso cioè la ricerca e costruzione di partnership, che vede la partecipazione, la proposta, l'ascolto, il riconoscimento di dignità agli attori diversi, che compongono lo scenario locale in tema di lavoro.

Costruire una partnership evoluta comporta la messa in comune di soggettività diverse in un dibattito e confronto approfondito, in ambiti di stimolo e proposta, di sperimentazione micro, per valutarne l'efficacia e diffusione, in elaborazione di prassi di consultazione aperta in un contesto di fiducia e di rispetto della diversità.

La costruzione di sinergia con soggetti diversi del pubblico e del privato in tema di lavoro, potrebbe articolarsi in una serie di tavoli che non siano solo quelli "classici" della concertazione, ma attraverso i quali sia possibile realizzare dapprima uno stile di lavoro che di basi sull'apprendimento collettivo, ed evolva verso la co-progettazione, rispettosa di analisi condivise delle necessità ed opportunità locali.

Frutto di questo stile di partenariato potrebbero essere anche :

- l'elaborazione di criteri per l'accreditamento di strutture e servizi "competenti" nelle svariate modalità di sostegno orientativo, formativo e propedeutico all'impiego degli svantaggiati;
- la precisazione di una soglia minima di ingresso nel sistema accreditato dei servizi di supporto all'integrazione lavorativa, per poi pervenire all'adozione di un sistema integrato di valutazione della qualità e dell'eccellenza di questi servizi;
- la definizione di un modello di affidamento delle commesse di lavoro pubbliche alle imprese sociali, perché questo percorso possa contribuire al benessere e alla crescita della comunità anche in termini occupazionali oltre che solidali;
- la produzione di un "parco progetti" che possa rispondere , in una logica non emergenziale, alle sfaccettate esigenze di formazione e di integrazione lavorativa delle categorie più deboli, nel rispetto delle specificità ed alla luce di analisi approfondite circa le risorse ed i bisogni. E dirigersi, quindi anche all'accesso ai finanziamenti comunitari, entro più generali piani di sviluppo e di intervento territoriale.

Alcune prime ipotesi di strumenti per l'esercizio della partnership evoluta potrebbero essere i seguenti: gruppi di lavoro misti, comitati, consulte (di associazioni, di servizi pubblici, o anche miste), assemblee con i cittadini in diversi contesti territoriali (per esempio, ambiti dei Centri lavoro, dei nuovi centri per l'impiego, dei quartieri in cui si manifestano determinate esigenze, ecc.), assemblee con tutti i soggetti interessati (sia del pubblico che del privato e del privato sociale) ad una determinata tipologia di problema o tematica sempre inerente il lavoro (per esempio carcere, AIDS, disabilità, cooperazione sociale, ecc.)²⁶.

²⁶ *Si ringrazia per questo punto Mariella Fracasso.*

Allegato

**LE ESPERIENZE LOCALI,
LE ISTITUZIONI**

Abbiamo ritenuto opportuno restituire alcune esperienze locali utili per cogliere gli elementi di innovatività nel rapporto tra pubbliche amministrazioni e terzo settore in merito ai rapporti contrattuali e allo sviluppo di logiche di progettazione condivise, nonché di collaborazione in senso più ampio. Si esplicitano in particolare le forme generali alle quali possono essere ricondotti i rapporti in questione, ossia: a) l'orientamento contrattuale per l'affidamento dei servizi (o per l'inserimento di persone svantaggiate), b) il sostegno promozionale (contributi), c) le pratiche di progettazione condivisa.

A.1 REGIONE LOMBARDIA

L'esperienza della Regione Lombardia è stata illustrata dal Dott. Alessandro Ronchi della Direzione Generale Artigianato e dal dott. Adriano Vignoli dell'Ufficio Volontariato (Assessorato alla Famiglia e Politiche Sociali) che hanno tracciato, ognuno per le proprie competenze, un breve quadro dell'evoluzione dell'intervento regionale in materia di rapporto con le organizzazioni del terzo settore.

A.1.1 L'INTERVENTO PER LE COOPERATIVE SOCIALI

Le cooperative sociali sono tutt'oggi di competenza del settore Artigianato. La ragione di questa attribuzione "atipica" rimanda al fatto che sin dagli anni '70, l'Assessorato all'Artigianato è stato titolare delle funzioni volte a sostenere lo sviluppo delle cooperative di solidarietà sociale, all'epoca prive di riconoscimento giuridico, e dove la regolamentazione regionale del periodo²⁷ ha supplito in qualche modo a questa carenza, colmata solo con la legge quadro nazionale 381/1991.

Le disposizioni della legge nazionale sono state attuate attraverso l'emanazione della l.r. 16/1993, rendendo possibile l'erogazione di contributi a fondo perduto per circa 8.000 miliardi, che hanno permesso il finanziamento di approssimativamente 400 iniziative.

L'introduzione della legge regionale ha dovuto scontare alcuni problemi, evidenziati con la sua applicazione:

- lo svolgimento della doppia attività da parte di alcune cooperative sociali (specie di tipo A), non consentito dall'orientamento regionale²⁸, problema che poi è stato affrontato pervenendo ad una migliore definizione del campo d'intervento delle cooperative sociali. Per le cooperative di tipo B è stata comunque ammessa la possibilità di svolgere attività secondarie (ossia strumentali all'obiettivo prioritario di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati), che non devono però superare il 20/30% del fatturato complessivo²⁹;

²⁷ In particolare, la legge regionale 67/89 "Interventi a sostegno delle cooperative di solidarietà sociale" che ha permesso di erogare, tra il 1989 e il 1992, contributi per circa 8 miliardi di lire a oltre 400 progetti, con una media di 20 milioni ad ognuno di essi.

²⁸ Si ricorda che nel 1996 il Ministero del Lavoro ha emanato una circolare, nella quale si ammette la possibilità che, accanto a cooperative che esercitano attività di inserimento lavorativo (tipo B) o di erogazione di servizio socio- assistenziali ed educativi (tipo A), possano operare cooperative sociali che svolgono contemporaneamente entrambe le attività, a condizione che vi sia tra di esse una separazione della gestione amministrativa. La Regione Lombardia invece, prevede per l'iscrizione all'Albo Regionale la separazione delle attività e non concede l'iscrizione alle cooperative che in base alla circolare ministeriale svolgono attività plurime (e quindi di fatto, la non ammissibilità ad instaurare relazioni contrattuali con le pubbliche amministrazioni).

²⁹ Il problema della scelta tra i due settori di attività si è posto precipuamente per le cooperative che gestivano comunità per tossicodipendenti o centri socio educativi, che in alcuni casi sono arrivate allo sdoppiamento.

- l'esigenza di aggiornare la tipologia dei soggetti svantaggiati inseribili nelle cooperative di tipo B (che devono rappresentare almeno il 30% degli addetti), tenendo conto di altre forme di marginalità non rientranti nella casistica ufficiale (come gli extracomunitari o gli ex detenuti);
- le richieste avanzate da alcuni comuni di poter diventare soci di cooperativa, che appaiono indicative da un lato, della "confusione" e del fraintendimento della mission e del concetto di impresa sociale, dall'altro del tentativo di ingerenze politiche e strumentali esplicite nell'operato dei soggetti privati (anche se di pubblica utilità)³⁰.

Con riferimento alla stipula di convenzioni tra enti pubblici e cooperative sociali, la normativa regionale prevede, per le sole cooperative di tipo B, la deroga dalle normali procedure per l'assegnazione di fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio assistenziali (che invece vanno rispettate per le cooperative di tipo A), con un maggiore ricorso a meccanismi di affido per trattativa privata. Gli enti locali possono stipulare una convenzione con le cooperative sociali, purché nella convenzione stessa sia espressamente prevista la finalità di creare opportunità lavorativa per soggetti svantaggiati e l'importo della fornitura non superi la soglia stabilita della Comunità Europea di 200.000 Euro.

La Regione Lombardia ha elaborato uno schema di convenzione tipo sulla base dell' "offerta economicamente più vantaggiosa", in fase di approvazione. Tale schema vorrebbe contrastare la consuetudine dei comuni di seguire indiscriminatamente la logica del "massimo ribasso", specie nell'affidamento dei servizi alle cooperative sociali, con conseguenze che sono state anche disastrose nel corso del tempo. Tale pratica ha infatti fatto sì che le gare venissero vinte da organizzazioni scarsamente radicate nel territorio, a scapito della continuità e della qualità dei servizi assicurati ai cittadini. Lo schema regionale non sarà certamente vincolante visto che secondo la legislazione vigente, ogni ente locale ha il proprio orientamento al riguardo (e la Regione può soltanto, in tal senso, "stare a guardare") ma può costituire un oggetto di confronto tra amministrazioni comunali, cooperative e Regione nel prossimo futuro.

L'Assessorato agli Affari Sociali della Regione Lombardia sta predisponendo un progetto di legge per l'istituzione di un osservatorio o tavolo permanente sulla cooperazione con il Forum Lombardo del Terzo Settore, teso al lavoro di riordino della normativa regionale e che prevede anche una nuova regolamentazione del sistema delle gare e degli appalti per l'affidamento di servizi alla persona, nonché procedure trasparenti di gestione dei registri.

Sul fronte delle agevolazioni finanziarie, la Regione eroga finanziamenti a tasso agevolato (3,5% circa) per gli investimenti, le attività di formazione, ecc. a favore delle cooperative sociali e dei loro consorzi ricorrendo ad un fondo di rotazione gestito da Finlombarda e contributi a fondo perduto (sino a un massimo di 25 milioni per le cooperative di recente costituzione, che devono fare fronte alle spese di primo impianto, acquisto computer, ecc.), mentre è prevista la costituzione di un fondo di garanzia. Lo stanziamento del 1999 ammonta a 10 miliardi.

A.1.2 L'UFFICIO VOLONTARIATO

L'Ufficio Regionale del Volontariato e dell'Associazionismo è l'organo deputato alla gestione del Registro³¹ delle organizzazioni del volontariato e dell'associazionismo ma è in procinto di allargare le proprie competenze ad altri attori del terzo sistema, quali le Ipub, le

³⁰ I partecipanti del gruppo hanno anche concordato sul fatto che la tendenza da parte degli enti locali di costituirsi la propria cooperativa di tipo B da utilizzare come "serbatoio" lavorativo a basso costo è quanto meno preoccupante.

³¹ Il Registro è stato creato sulla scorta della legge regionale 22/93 attuativa della legge nazionale 266/91.

Fondazioni e le cooperative sociali.

Lo stanziamento connesso al registro regionale è di 4,250 miliardi annui per oltre 2 mila associazioni iscritte. Esso dà luogo ad erogazioni in parte a pioggia commisurate sull'entità dei bilanci delle organizzazioni (da un minimo di 300 mila lire a un massimo di 1,8 milioni), e in parte finalizzate a sostenere progetti innovativi. In realtà il meccanismo di spesa risulta irrigidito dalla normativa regionale (legge sul bilancio) in base alla quale le somme messe a disposizione devono essere spese entro l'anno contabile, senza la possibilità di differimento degli impegni di spesa da un anno all'altro.

Viene posto in rilievo come la legislazione sia troppo restrittiva e finisca per escludere dalle misure di sostegno le organizzazioni che non si iscrivono nei registri. Risultano in particolare penalizzate quelle piccole associazioni che fanno ricorso, anche se in misura minima, al lavoro dipendente. Questo limite deriva dalla mancanza di una definizione generale del non profit (e quindi dal prevalere di regolazioni settoriali). Per le organizzazioni che non hanno il riconoscimento regionale si potrebbe pensare alla redazione di elenchi aventi una funzione del tipo "pubblicità notizia".

A.2 PROVINCIA DI MILANO

L'esperienza della Provincia di Milano è stata illustrata dalla Dott.ssa Mariella Fracasso del Settore Lavoro (con particolare riferimento al rapporto con le organizzazioni che operano nel campo dell'inserimento lavorativo) e dal dott. Alessandro Bertoja del Settore Politiche Sociali. Si illustrano prima gli interventi di tipo economico e contrattuale per poi commentare le pratiche relative alla co-progettazione.

L'Assessorato Economia e Lavoro della Provincia di Milano eroga contributi economici tesi a sostenere l'attuazione di progetti innovativi presentati dalle cooperative sociali di tipo B e da altre organizzazioni non profit (associazioni, onlus, fondazioni, ecc.) nel campo dell'inserimento lavorativo delle fasce deboli. Nel 1998 a tal fine sono stati assegnati L. 473,5 milioni, secondo due modalità distinte in rapporto alla forma giuridica dei soggetti partecipanti. La prima riguarda l'entità del contributo, superiore di oltre il 70% alle cooperative sociali rispetto alla somma stanziata per le altre organizzazioni eleggibili. La seconda distinzione attiene alle procedure di selezione dei progetti. Nel caso di organizzazioni diverse da cooperative, si sono utilizzate procedure semplificate e la valutazione ha riguardato una serie di indicatori inerenti soprattutto i bisogni di formazione e integrazione. Nel caso delle cooperative sociali, invece, i contributi sono stati erogati a seguito di una serie di passaggi. Si è pubblicato un "avviso pubblico" nel BUR, sul sito Internet della Provincia, dandone contestuale comunicazione scritta alle singole cooperative, per poi somministrare un questionario finalizzato a reperire una serie di informazioni puntuali su ciascuna cooperativa (fatturato, attività e servizi, risorse umane e tecnologiche, soggetti svantaggiati, sistema di rapporti, ecc.), anche nella prospettiva dello sviluppo di altre attività progettuali. La valutazione delle proposte è stata effettuata da una commissione integrata composta da funzionari ed esperti interni all'amministrazione del settore lavoro e del settore servizi sociali sulla base di un mix di criteri premiali indicati nell'avviso (innovazione, lavoro in rete, integrazione persone svantaggiate, sistemi di valutazione e/certificazione della qualità, bilancio sociale).

La Provincia ha inoltre approvato una delibera di Consiglio nel mese di febbraio del 1997, impegnandosi a riconoscere e valorizzare il ruolo sociale, economico e mutualistico delle cooperative sociali e sviluppando azioni concrete, fra le quali il ricorso allo strumento del convenzionamento per favorire l'occupazione dei cittadini svantaggiati. Ha anche (vedi poi) sostenuto - all'interno dell'Agenzia Sviluppo Nord Milano - la creazione del Centro Risorse per l'Impresa Sociale (CRIS), una struttura promossa da un mix di soggetti pubblici e

privati avente lo scopo di sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove cooperative sociali.

Il Settore Politiche Sociali della Provincia è competente per alcune categorie specifiche di servizi sociali e, in particolare, i servizi per i cittadini con deficit sensoriali (non vedenti, sordo-muti) e i minori senza provvedimento dell'autorità giudiziaria. Gli è attribuita anche la funzione delegata di gestione dei fondi finalizzati all'aggiornamento e formazione degli operatori socio-assistenziali (nell'ambito del piano regionale, trattasi di 1,5 miliardi di lire in due anni).

Sul fronte della co-progettazione la Provincia ha realizzato alcune iniziative attraverso il coinvolgimento attivo delle organizzazioni non profit, svolte all'interno dei due settori distinti, qui presentati.

Nel Settore Lavoro, si è trattato di progetti rivolti all'inclusione sociale di fasce deboli (disoccupati di lungo periodo, detenuti ed ex detenuti, nomadi, sofferenti psichici, donne disoccupate capo famiglia), nell'ambito dei POM³² promossi dal Dipartimento per gli Affari sociali della Presidenza del Consiglio e da realizzare in accordo con altri partner regionali³³. Per l'attuazione di tali progetti si è operato con una logica di gestione integrata e si sono così costituiti "tavoli" o gruppi di lavoro misti tra l'amministrazione e le singole organizzazioni al fine di condividere le varie fasi del progetto (obiettivi, priorità, risorse, procedure, implementazione). A modo di esempio, uno dei progetti approvati ha visto il coinvolgimento della Provincia, del Centro lavoro Donna, Opera Nomadi, Centro di Iniziativa Europea, Associazione Lavoro e Integrazione, Cooperativa Olinda.

Un limite di questa esperienza è stato individuato nel suo "carattere emergenziale", ossia nella scadenza troppo ravvicinata (un mese) prevista dal progetto quadro per la presentazione dei progetti da parte delle organizzazioni, il che non ha consentito una loro più ampia mobilitazione. Infatti, per buona parte, si è lavorato su progetti che erano già stati proposti alla Provincia. In totale sono stati presentati 6 progetti di cui soltanto 3 vinti.

Per quanto riguarda invece il Settore delle Politiche Sociali, la logica della partnership e della co-progettazione si è potuta dispiegare in tutte le sue valenze soprattutto per le attività innovative che si riferiscono alle politiche sociali emergenti anche se questo modo di procedere non è nuovo. Infatti, molte delle iniziative svolte in collaborazione con il privato sociale procedono da tempo sul binario della partnership. In particolare vengono segnalate le esperienze con la Caritas e le cooperative per la gestione di alcuni fondamentali servizi quali l'ufficio Anziani Insieme, il Centro Come per i minori immigrati, il Punto M sul disagio minorile. Anche gli strumenti convenzionali riflettono questa logica di fondo visto che prevedono:

- l'attivazione di comitati paritetici, che svolgono funzioni progettuali, di programmazione delle attività e delle risorse, di verifica dello stato di attuazione dei programmi e dei risultati finali conseguiti nell'anno, dando luogo quindi a processi decisionali partecipati tra gli attori;
- il co-finanziamento delle attività (Provincia e Fondazione Caritas), con un onere maggiore a carico della Provincia, che fornisce anche i supporti materiali (telefono, cancelleria, ecc.), mentre la cooperativa provvede al personale necessario;
- il consolidamento nel tempo della relazione di partnership.

³² I POM sono progetti multiregionali finanziati per 45% dal Fondo Sociale Europeo, 45% dal Fondo di rotazione e 10% di co-finanziamento da parte dell'ente pubblico.

³³ Uno dei criteri fondamentali di valutazione dei progetti e di assegnazione delle risorse è proprio la capacità di attivazione di partenariati.

A.3 COMUNE DI MILANO

L'esperienza del Comune di Milano è stata illustrata dal dott. Matteo Fiore, dirigente dell'Assessorato Servizi Sociali. L'impegno del Comune nel campo dei servizi sociali alla persona risulta in crescita, dal punto di vista delle risorse economiche destinate. Nel 1998 la spesa per questi servizi è stata di 284 miliardi (pari al 9% della spesa corrente), di cui oltre il 50% per il solo settore anziani.

L'ente locale ha avuto in essere 569 rapporti convenzionali e ha erogato 209 contributi nel 1998, interventi che insieme rappresentano il 62% della spesa del settore. Il 38% è destinata invece ai servizi a gestione diretta (case di riposo, ecc. e trasferimenti alle famiglie). Le organizzazioni non profit "leggere" (associazioni di volontariato) utilizzano molto di più la modalità "contributo" (73% dei casi) rispetto alla modalità "convenzione" (dove l'incidenza delle associazioni si abbassa al 17%), a cui invece ricorrono prevalentemente le non profit "pesanti" (Ipab, enti religiosi, cooperative sociali) e altri soggetti privati (tra cui le stesse imprese profit). In ogni caso, l'approccio del Comune è indifferente alla forma giuridica nel senso che non esistono, a monte, meccanismi di "riserva" fondati sullo statuto giuridico delle organizzazioni partecipanti (la selezione o autoselezione, semmai, avviene a valle in base alla dimensione economica delle attività).

Nelle procedure di affidamento prevale nettamente la trattativa privata (applicata in 539 convenzioni su 569) rispetto all'appalto-concorso (formula quest'ultima utilizzata per i servizi di teleassistenza agli anziani, assistenza domiciliare a famiglie con presenza di disabili, centri socio-educativi per portatori di handicap, soggiorni climatici per anziani).

Il prevalere della trattativa privata - soprattutto nel caso della gestione di servizi residenziali e che dà luogo al pagamento di una retta da parte del Comune all'organizzazione privata che eroga il servizio - si spiega con la situazione storica e la necessità di mantenere la continuità di servizio. Il contesto milanese è dunque caratterizzato da una certa "rigidità della scelta" da parte dell'ente locale e da pratiche concorrenziali piuttosto limitate.

Per quanto riguarda la procedura di affidamento tramite appalto, questa avviene non più secondo la logica del massimo ribasso (che vigeva sino a qualche anno fa, mentre ancora prima non si ricorreva neppure alla gara), ma nel rispetto di parametri di valutazione (stabiliti dalla Giunta) che privilegiano il valore del progetto (44 punti su 100 disponibili) rispetto al prezzo (34 punti) e all'esecuzione del servizio (22 punti). La Commissione di gara stabilisce e pesa poi i criteri specifici che concorrono alla determinazione del punteggio di ciascuno dei tre parametri considerati. Il prezzo, peraltro, ritorna ad essere un fattore discriminante nella misura in cui gli attori - ricorrendo anche ad esperti esterni - migliorano la qualità dei progetti proposti.

Sul fronte della progettazione dei servizi, il Comune si affida alla elaborazione progettuale delle organizzazioni, limitandosi a definire la cornice generale di riferimento dei servizi esternalizzati. Il processo decisionale inerente la selezione dei progetti prevede il coinvolgimento degli attori interessati con dinamiche di non sempre facile gestione: alcune criticità sembrano essere dovute alla moltiplicazione dei tavoli, all'affollamento degli attori, alla loro diversa capacità di rappresentare i propri interessi e alla pretesa degli stessi di decidere quali progetti scegliere (prerogativa che è e deve rimanere del Consiglio e della Giunta comunale).

A.4 UN'ESPERIENZA DI PARTNERSHIP SOCIALE E DI CREAZIONE DI RETE

L'esperienza è stata illustrata dal sig. Giancarlo Brunato, presidente della cooperativa sociale "I sommozzatori della terra". L'iniziativa prende corpo all'interno di una rete di attori composta da i Comuni di Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Sesto S. Giovanni,

l'agenzia Sviluppo Nord Milano, la Provincia di Milano, il Centro di Iniziativa Europea e il consorzio Lavorint che cooperano per l'attuazione di politiche di sviluppo locale e di riqualificazione urbana, valorizzando l'apporto delle imprese sociali. Nel maggio 1997 i quattro comuni citati del Nord-Milano hanno sottoscritto, insieme alla Provincia di Milano, una "carta delle imprese sociali" attraverso cui si impegnano a individuare nelle cooperative sociali il partner privilegiato per l'affidamento di servizi e lo sviluppo di progetti innovativi. In particolare si rendono disponibili a riservare una quota delle commesse relative a forniture di beni e servizi alle cooperative sociali di tipo B per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, riequilibrando una situazione tradizionalmente più sbilanciata verso le cooperative di tipo A³⁴. Si impegnano altresì a sviluppare ulteriormente la propria attività di programmazione con le organizzazioni del territorio.

Sulla scia di questo accordo e su proposta dell'ASNM, del CdIE e del Consorzio Lavorint è stato istituito nel maggio scorso (con il contributo della Provincia e del Comune di Cinisello Balsamo) il Centro Risorse per l'Impresa sociale, centro di servizi teso al sostegno delle organizzazioni non profit e della crescita dell'imprenditorialità sociale.

Benché ancora ai primi passi, si evidenziano alcuni aspetti che connotano positivamente l'esperienza:

- il forte radicamento locale, che si connette a sperimentazioni analoghe esistenti o emergenti in altre parti d'Italia, a sancire l'esportabilità del modello in altri contesti e la creazione di network;
- l'orientamento prevalente alla generazione di qualità sociale dell'habitat grazie ad interventi di valorizzazione delle fasce deboli della popolazione, promozione dei lavori socialmente utili, riuso di aree dismesse, gestione ed erogazione di servizi collettivi;
- la centralità dei rapporti di partenariato come nuovo modo di lavorare, stimolo all'apprendimento reciproco e alla progettualità condivisa (la partnership come valore sociale aggiunto).

A.5 UNO SGUARDO ALLE MODALITÀ DI PARTNERSHIP NEI PROGRAMMI EUROPEI

Le pratiche innovative di partnership operanti a livello comunitario sono state illustrate dalla Dott.ssa Anna Catasta del CdIE.

Come si è già visto nella parte di questo lavoro³⁵, vi sono numerosi cambiamenti in atto rispetto agli orientamenti e alla consapevolezza dell'importanza del terzo sistema a livello comunitario.

La crescente importanza attribuita dalla Comunità alle organizzazioni di terzo settore (specie sul piano delle politiche rivolte a rafforzare la coesione sociale e a combattere l'esclusione sociale) ha condotto all'istituzione di un apposito ente consultivo composto da 24 membri in rappresentanza delle diverse tipologie di organizzazioni non profit, operante presso la DG XXIII mentre ulteriori contatti si sviluppano nell'ambito di altre Direzioni Generali (ambiente, cultura, ecc.)³⁶. In sostanza, l'approccio della Comunità al terzo settore è ora di

³⁴ *In realtà lo squilibrio viene tradotto in termini di "forti resistenze da parte dei comuni nell'affidare i servizi a cooperative di tipo B".*

³⁵ *Vedasi il paragrafo "Uno sguardo all'Europa: lo sviluppo dei sistemi dei servizi verso un'economia pluralistica".*

³⁶ *Un esempio di "contatto" di questo tipo è costituito dal "Forum sulla politica sociale", convocato una volta ogni 18 mesi. Benché molto assembleare, rappresenta un importante passo avanti rispetto al passato, permettendo l'incontro di numerosi soggetti, tradizionalmente distanti rispetto a queste tematiche.*

tipo trasversale.

I nuovi orientamenti della UE rispetto al terzo settore sono ampiamente riflessi nei bandi di ultima generazione. Infatti, l'attivazione di partnership rappresenta un requisito essenziale dei "bandi" relativi ai programmi comunitari, che individuano nelle organizzazioni del terzo sistema:

- in alcuni casi³⁷, le agenzie intermedie locali per l'attuazione delle politiche europee (che identifica e seleziona i progetti presenti nel territorio sulla base delle indicazioni generali espresse nel bando, è responsabile della gestione del budget, sviluppa le relazioni di cooperazione);
- in altri, i referenti per la definizione e l'attivazione di progetti³⁸ da sperimentare localmente e connessi al raggiungimento di una serie di obiettivi generali (professionalizzazione degli addetti, statuto dei lavoratori del terzo settore, incontro tra domanda e offerta, ecc.), da cui possono emergere indicazioni utili per l'implementazione a regime delle stesse politiche comunitarie.

Anche se in genere, la valutazione finale dei progetti resta di competenza degli organi della UE, i programmi comunitari costituiscono quindi un stimolo rilevante per la progettazione dal basso e per lo sviluppo del partenariato locale. Le organizzazioni che partecipano al bando devono dimostrare di aver attivato una solida relazione di partnership con l'ente locale e di essere in grado di partecipare con proprie risorse (come del resto tutti gli altri partner, tra cui possono rientrare le stesse imprese private) al co-finanziamento del progetto³⁹. In altri termini, tutti devono essere "soci" nella progettazione e nel co-finanziamento. Se il titolare del progetto è l'ente locale cade automaticamente il vincolo della gara di appalto (anche per finanziamenti superiori ai 200 mila euro), il che mostra un'ulteriore ricaduta positiva di questi programmi (cioè sul piano della semplificazione amministrativa). Questa scelta viene legittimata dal fatto che si vuole così privilegiare la "qualità della progettazione congiunta" in grado di far sì che i diversi attori operino come se fossero un unico soggetto.

³⁷ Per esempio, il programma "Capitale locale a finalità sociale" (art. 6 FSE).

³⁸ Di gestione del micro-credito, di rigenerazione locale in grado di raggiungere soggetti svantaggiati.

³⁹ Questo ha portato a delle situazioni particolari: alcuni bandi sono stati riservati agli enti locali, che devono dimostrare di avere attivato forte partenariati con le organizzazioni non profit e vice versa, bandi riservati a questi ultimi.