

NUOVO CODICE DEL III SETTORE

COMPETERE O COLLABORARE? APPALTI O ACCREDITAMENTI? COPROGETTAZIONE O COPROGRAMMAZIONE?

L'articolo 55 del nuovo Codice del Terzo settore ridisegna i rapporti fra ETS e Pubblica amministrazione, dando gambe per la prima volta al principio di sussidiarietà espresso in Costituzione. Felice Scalvini spiega perché siamo in un passaggio epocale, seppur fra resistenze e incomprensioni

«Nel Codice del Terzo settore c'è una “parola negletta”: “coprogrammazione”, che è qualcosa di più alto della coprogettazione per la gestione di un servizio. Le Organizzazioni di Terzo settore non devono limitarsi a rappresentare i propri bisogni e le proprie istanze alla Pubblica Amministrazione, ma saper immaginare il futuro di un territorio, sfidando la politica con ipotesi programmatiche»:

L'articolo 55 è una delle disposizioni più importanti del Codice, perché definisce il quadro generale delle relazioni tra Enti di Terzo settore e la Pubblica Amministrazione. Per la prima volta - con l'articolo 55, ma complessivamente col Codice - una legge ordinaria procede nell'attuazione del IV comma dell'articolo 118 della Costituzione italiana, dove nel 2001 venne affermato il principio di sussidiarietà, sancendo che compito delle Amministrazioni Pubbliche è favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà.

Questa è la cornice. La modifica costituzionale del 2001 ha avuto bisogno di tempo per maturare e il Codice del Terzo settore è di fatto la prima legge attuativa del principio di sussidiarietà e lo è in particolare con l'articolo 55, che richiama proprio il 118. È interessante anche il lessico usato dal legislatore: l'articolo 55 non si intitola “dei rapporti con gli enti di Terzo settore” bensì “del coinvolgimento degli enti di Terzo settore”, è un'assonanza diretta con il “promuovere l'autonoma iniziativa” dell'articolo 118. Tutto è orientato in chiave attiva e promozionale. L'articolo 55 dà agli enti di Terzo settore e alle Pubbliche amministrazioni gli strumenti per realizzare la totale, reciproca, pari dignità sancita dalla Costituzione nell'esercizio di attività di interesse generale. Attività che - lo voglio sottolineare - sono tutte quelle dell'articolo 5 del Codice, cioè non poche nè marginali.

E' importante che il Terzo settore ne prenda coscienza, anche perché c'è una tendenza nel mondo del sociale a leggere l'art. 55 come attuativo della legge 328. Nulla di più sbagliato. Il 117 rappresenta il totale superamento della 328 che deve essere riletta, come legge settoriale, alla luce della Costituzione e del Codice, leggi per loro natura di carattere generale. Il Codice del Terzo settore è di fatto la prima legge attuativa del principio di sussidiarietà e lo è in particolare con l'articolo 55, che dà agli enti di Terzo settore e alle Pubbliche amministrazioni gli strumenti per realizzare la totale, reciproca, pari dignità sancita dalla Costituzione nell'esercizio di attività di interesse generale. **Ma in che modo avremmo il superamento della 328?**

Un punto è che prima di parlare di coprogettazione si deve ora innanzitutto parlare di coprogrammazione, che significa partecipare alla costruzione delle politiche. Ora, per mettersi in grado di partecipare alla costruzione di politiche non basta immaginare come si deve sviluppare il proprio servizio o la propria attività, ma è necessario capire il quadro generale di un territorio e/o di un settore, le compatibilità, le risorse disponibili (non solo quelle pubbliche ma anche private delle famiglie e degli altri soggetti organizzati comprese le associazioni di volontariato), quali gli elementi trasformativi ed evolutivi o quelli di mantenimento, quali le tecnologie in atto e quelle sviluppabili... Occorre avere molte informazioni, saperle organizzare e porle alla base di visioni e scelte condivise. Questa operazione di sviluppo di consapevolezza e conoscenza - il Terzo settore lo dovrebbe capire

- deve essere fatta necessariamente insieme, da una pluralità di organizzazioni, che in questo modo potranno poi sedersi al tavolo con la PA e sollecitarla ad avere quella stessa visione complessiva.

Felice Scalvini: “Sono stato assessore a Brescia e lì abbiamo anticipato per cinque anni questa logica. Per impostare i nuovi Piani di Zona ci siamo seduti con le organizzazioni e prima di tutto abbiamo cercato di capire, tutti insieme, quanti erano i produttori di welfare: è emerso che erano 240 soggetti. Bisogna che questo straordinario insieme di soggetti impari a diventare protagonista del futuro comune, proprio e della città. Sono una enorme ricchezza, che può rappresentare una decisiva intelligenza collettiva, ma va superata la frammentazione che oggi appare evidente. Figlia peraltro anche di politiche pubbliche hanno sempre spinto questi soggetti a competere fra loro e portato il Terzo Settore a frantumarsi. Oggi però le prescrizioni per le Pubbliche Amministrazioni dell'articolo 118 della Costituzione e del 55 del Codice sono molto chiare e impongono un netto ribaltamento dell'approccio, orientando verso meccanismi cooperativi”

Come si fa a co-programmare? Innanzitutto studiando, raccogliendo e organizzando informazioni provenienti dall'interno, ma molto anche dall'esterno delle organizzazioni coinvolte, costruendo alleanze con i centri di ricerca. Non vi è capacità programmatica se non vi è adeguato livello di conoscenza, analisi e valutazione delle problematiche, che non deve essere solo frutto della esperienza delle organizzazioni stesse, ma di una conoscenza complessiva di dati, informazioni ed esperienze molto ampi..

.....Con logica impeccabile e rigorosa, l'articolo 55 dice che, sviluppata in primis l'attività di co-programmazione poi, a valle, si tratta di attuare l'attività di coprogettazione, che altro non è se non la messa a fuoco delle concrete modalità operative per intervenire nelle diverse specifiche aree di bisogno: bambini, anziani, persone con disabilità... La coprogettazione riguarda l'attività di dettaglio, che riesci a fare bene solo se a monte hai costruito attraverso il dialogo una visione generale, entro cui sei in grado fare scelte di priorità e concretizzarle appunto in progetti.

Questo tipo di coprogettazione può sfociare in due modalità di rapporto: uno è l'affidamento, che significa che il servizio pubblico è di titolarità della Pubblica amministrazione che ha bisogno di un soggetto di Terzo settore che dia manodopera e organizzazione del servizio. In questo caso, quando c'è affidamento, la normativa degli appalti è sacrosanta, non si scappa.

Diverso è quanto la coprogrammazione e la coprogettazione sfociano in processi di accreditamento: lì non c'entra niente il codice degli appalti. Non sto fantasticando, ma parlando di un approccio che in altri settori è da sempre consolidato: forme di accreditamento, per fare l'esempio più evidente, sono tipiche della sanità e del sociosanitario. È stupefacente come non ci si renda conto che il sociale può essere in modo trasparente e legittimo organizzato in modo simile alla sanità, dove nessuno propone di fare appalti e gare tra gli ospedali privati o le RSA per anziani o le RSD per i disabili, e neanche per le innumerevoli prestazioni diurne.

Paradossalmente se vigesse ovunque questa sacralità del codice degli appalti, ogni tre anni bisognerebbe mettere in gara le prestazioni fra i medici di base. Mi rendo conto di dire cose che appaiono insensate, ma non vi sembra ancor più paradossale che un cittadino possa – giustamente - avere il medico di base a vita mentre l'assistente domiciliare che ti entra in casa, che sta con te vari giorni della settimana, con cui istauri una relazione fondamentale di sostegno possa cambiare ad ogni spirar del vento dell'appalto? Se ci si pensa bene si tratta di una situazione grottesca. Il problema è che a pagare sono le persone più deboli.le forme di accreditamento non è una ipotesi fantasiosa e tanto meno portata avanti per obliqui interessi, ma semplicemente mira a trasferire nel sociale quel che avviene nel sanitario e in altri settori, come peraltro stabilisce la normativa europea che sempre accomuna servizi sanitari e sociali.

Il principio fondamentale della buona amministrazione non è la concorrenza, ma la trasparenza. Anac (Autorità Nazionale Anticorruzione) e il Consiglio di Stato con un approccio direi irruente e inspiegabilmente aggressivo stanno cercando di alzare barriere rispetto a questa visione. Spero vi sia una discussione aperta con loro, perché evidentemente noi non siamo contrari alla legalità, anzi, crediamo che la corruzione si combatta proprio valorizzando in modo trasparente i soggetti protagonisti.

La battaglia per le forme di accreditamento non è una ipotesi fantasiosa e tanto meno portata avanti per obliqui interessi, ma semplicemente mira a trasferire nel sociale quel che avviene nel sanitario e in altri settori, come peraltro stabilisce la normativa europea che sempre accomuna servizi sanitari e sociali. **Come?:** Lavorando su regolamenti e procedure, come stanno facendo varie amministrazioni. Procedure che chiamino a raccolta tutti i soggetti interessati e rendano evidente l'apporto di ciascuno.

Problema: L'utilizzo sfrenato del sistema degli appalti nel sociale ha avuto degli effetti, soprattutto nel movimento cooperativo. Trent'anni di quel sistema ha prodotto vincitori e vinti e quando si rimescolano le carte, chi ha vinto le partite precedenti cerca di fare resistenza.

I vincitori della stagione passata sono quelle realtà che si sono organizzate per fornire, in regime di appalto, manodopera alla PA e non per gestire autonomamente un servizio sostenuto dalla PA, ma prestato direttamente a favore dei cittadini. **Cooperative decorose, non voglio demonizzarle, ma che vivono di appalti e che essendo a tutti gli effetti Enti di Terzo settore daranno battaglia resisteranno molto al cambiamento che ipotizzato.** Si tratta di realtà spesso poderose, con centinaia, migliaia di operatori, con decine di milioni di euro di fatturato, che si sono attrezzate per fare questo: partecipare a gare d'appalto, spesso con l'ufficio contratti ed il legale pronti a fare ricorso ogni volta che si perde una gara. L'accredimento porta invece naturalmente all'emersione di soggetti diversi, normalmente più specializzati e sicuramente più orientati a tessere dentro e intorno ai servizi pratiche comunitarie e generative. Insomma, è un tema su cui all'interno del Terzo settore ci sono posizioni e interessi diversi. Sarà necessario un confronto approfondito.

Il "club degli amici dell'articolo 55" : Per alimentare una riflessione ad un tempo teorica e pratica sulle questioni qui sopra descritte, è stato costituito il club "amici dell'articolo 55" hanno aderito costituzionalisti, amministrativisti, persone della PA, operatori di prima linea, c'è il Forum del Terzo Settore e siamo impegnati a dare gambe alla grande innovazione introdotta dall'articolo 55, che, lo ripeto, ha dato finalmente gambe all'art 118 della Costituzione. Ci si rifà al filone di pensiero giuridico dell'Amministrazione condivisa, che già ha portato, come risultato, **agli oltre 150 regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni.** Torna anche qui la consapevolezza che ci vuole una base di riflessione e che le battaglie sociali si fanno sviluppando conoscenza, mettendo **insieme studiosi e operatori.** Negli ultimi mesi molte amministrazioni avevano avviato iniziative di **amministrazione collaborativa e di come ora, dopo i pareri del Consiglio di Stato e dell'ANAC sulla coprogettazione, sono intimoriti e titubanti.**

Comunque a Brescia cinque anni di impostazione molto netta in questa direzione non hanno prodotto un ricorso, una contestazione, un profilo di illegittimità. Ma bisogna andare avanti. Adesso nella Pubblica amministrazione c'è questa sorta di terrorismo, ma perché quello che è normale nella sanità non lo è nel sociale? Certo anche in sanità abbiamo visto gente finire in galera, ma nessuno dice che la soluzione è fare gare di appalto in sanità. E per converso i frequenti interventi della magistratura evidenziano quanta corruzione vi sia negli appalti. Se incominciassimo a chiederci se, in alcuni settori, non siano proprio gli appalti a favorirla?

Info tratte da: Terzo settore (VITA bookazine)**E se fossero gli appalti a favorire la corruzione?** Da una intervista DI Sara De Carli A Felice Scalvini 23 settembre 2018