

## **Intervento Antonio Chelli**

### **Giornata mutualità 9/4/2022**

Per comprendere come ci siamo mossi nella nostra regione per mettere in piedi progetti di sussidiarietà con gli Enti Pubblici attraverso la coprogrammazione e la coprogettazione, debbo illustrarvi, a grandi linee, come si è partiti, da noi, su questi temi. I primi passi in Toscana relativamente al tema della coprogrammazione e della coprogettazione prendono spunto dal parere che ANAC chiese, in materia, al Consiglio di Stato e che, di conseguenza, portò alla modifica della Legge regionale sulla cooperazione sociale, la 58/2018, dove viene introdotto per la prima volta un rimando alla coprogrammazione all'art.14. Mentre, relativamente alla co-progettazione, c'è un sostanziale recepimento di quanto indicato dall'art.55 del Codice del Terzo Settore, ma:

- Si chiarisce che la procedura di co-progettazione può essere intrapresa su iniziativa privata, conformemente a quanto prevede la legge generale sul procedimento amministrativo;
- Si accenna al fatto che la procedura di co-progettazione si concluderà con la stipula di una convenzione, che non vede l'Ente Pubblico ed il privato in rapporto committente-aggiudicatario, bensì in rapporto di partnership con responsabilità e risorse condivise.

Resta, tutt'oggi, una questione pendente, quella cioè di portare a sintesi omogenea le varie attività che sul territorio regionale si muovono con criteri diversi.

Infine, il 22 luglio 2020, la Regione Toscana approva la legge 65, **Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo settore toscano** dove all'art. 9 comma 1 recita: "Fatte salve le discipline regionali di settore in materia di programmazione e pianificazione e l'autonomia regolamentare degli enti locali, le amministrazioni di cui all'art. 3. Comma 1, assicurano il coinvolgimento degli Enti del Terzo settore anche mediante l'attivazione di procedimenti di co-programmazione, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017, in relazione alle attività di interesse generale, motivando le esigenze che eventualmente impediscono l'attivazione di tale istituto".

Oltre ad una migliore definizione dei principi operanti sia nel caso di procedimento di co-programmazione che in quello di co-progettazione (artt. 10 e 13), va notato l'art. 12 "Affidamento di servizi", che recita: "Qualora i soggetti di cui all'art. 3 c.1 (le P.A.) intendano procedere **all'affidamento dei servizi** mediante esternalizzazione e con riconoscimento di un corrispettivo, si applica la disciplina in materia di contratti pubblici di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50".

Per inciso ricordo che, nella stessa legge, al penultimo articolo, il 21, tra gli altri si abroga la legge regionale 1° ottobre 2014, n. 57 (Riconoscimento del ruolo sociale e culturale delle società di mutuo soccorso ed interventi a tutela del loro patrimonio) che era un punto fermo per il mutualismo toscano.

Dal momento che la co-programmazione, così come la co-progettazione, sono un procedimento amministrativo è evidente che rientrano sotto l'egida della disciplina della legge sul procedimento amministrativo la conseguenza è che ci vuole chiarezza con l'attività che riguarda i tavoli di concertazione e confronto regionali in materia di programmazione.

C'è una sostanziale differenza, infatti, tra ciò che accade nei tavoli di concertazione e confronto e, invece, ciò che dovrebbe avvenire nei tavoli di co-programmazione, atteso che nel primo caso i partecipanti sono portatori degli interessi dei propri associati, mentre nel secondo caso, essendo l'istituto della co-programmazione figlio del principio di sussidiarietà orizzontale, i partecipanti si fanno portatori di istanze altrui, segnalando di aver rilevato uno o più specifici bisogni percepiti in

occasione dello svolgimento delle attività realizzate sul territorio di riferimento ma provenienti dalla collettività.

Per questo motivo gli interlocutori di riferimento istituzionali sono diversi, Legacoop o altre centrali cooperative nate proprio per tutelare gli interessi della categoria nel caso dei tavoli di concertazione e confronto della programmazione regionale ordinaria, e dagli ETS, nell'ambito della procedura di co-programmazione, più idonei delle rappresentanze istituzionali a farsi portavoce dei bisogni emersi sul territorio.

E' necessario, dunque, coordinarli e la legge regionale toscana 65/2020 lo chiarisce all'art. 10 comma 3 dicendo che le PA possono "modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione previsti dalla disciplina di settore tenendo conto degli esiti dell'attività di co-programmazione".

La sensazione è che definendo bene i punti di raccordo tra questi due momenti da intendere come complementari e non alternativi, si possano risolvere molte delle problematiche connesse con la scelta della PA di procedere con modulo collaborativo piuttosto che concorrenziale.

In Toscana come si agisce?

Va ricordato che la circostanza che un ente privato svolga attività di interesse generale e persegua fini di utilità sociale non vale di per sé ad assegnargli una pubblica funzione.

A questo proposito la L. R. toscana 65/2020, al Capo IV, artt. 10, 11, 12, 13, statuisce che nell'ambito della procedura di co-progettazione le amministrazioni detengono la titolarità delle scelte. In altri termini, la sensazione è che sebbene la Corte Costituzionale parli di condivisione della funzione pubblica (che dovrebbe implicare una sorta di contitolarità del potere amministrativo tra PA e privato, ossia una contitolarità delle scelte), di fatto la co-progettazione continua ad essere intesa dalla L. R. toscana 65/2020 come forma di esercizio della funzione pubblica da parte della sola pubblica amministrazione che in specifici casi ricorre a moduli e strumenti tipici del diritto privato, rispettando sostanzialmente le norme di cui alla legge sul procedimento amministrativo.

In questo quadro, pertanto, queste sono state le uniche esperienze fatte nella mia Regione da metà 2020 fino al dicembre 2021:

1. **Comune di Bagno a Ripoli:** progetti volti ad arginare **la povertà educativa**, per il soggetto privato c'è impegno a **gestire il coordinamento generale del progetto complessivo**. Come funziona? Il comune indice la selezione pubblica per la co-progettazione di un progetto che presenterà per il bando pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ma senza garanzia di finanziabilità qualora tale finanziamento non arrivasse ed il lavoro di co-progettazione non darà garanzia ai partecipanti alla co-progettazione di vedere realizzate le attività co-progettate;
2. **SDS Empolese Valdelsa:** percorsi di facilitazione e supporto per **l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate**, il **cofinanziamento** è il criterio per l'assegnazione del punteggio finalizzato a co progettare ed è progressivo in base a 5 scaglioni,
3. **SDS Empolese Valdelsa: sostegno ad utenti dei centri diurni** qualora la ripresa in presenza delle attività non sia possibile per il Covid, criterio identico al precedente per l'identificazione del partner co progettante;
4. **Comune di Castiglion F.no:** servizio di gestione **asilo nido e arricchimento dell'offerta** attraverso attività volte allo sviluppo della comunità educante, 40.000 euro circa di costi di gestione a carico dell'ente privato, più altri costi eventuali per la messa a disposizione di mezzi

ed attrezzature a scelta dell'ETS più i costi per la messa a disposizione di progettazioni sociali per bandi UE, Statali o regionali. Il contributo del comune si riferisce alla messa a disposizione dell'immobile ed è stimato in circa 118.000. I costi di gestione previsti sono di circa 380 mila euro annui;

5. **Asl Sud est- zona distretto Valdarno:** azioni a sostegno a persone con disabilità prive di sostegno familiare (**dopo di noi**); (ricerca di partner su finanziamenti già ricevuti), criterio il **cofinanziamento** non inferiore al 20% (valore di circa 88.000 euro);
6. **Comune Terranuova Bracciolini:** accompagnamento al lavoro per **persone disabili o con vulnerabilità**, ricerca di **partenariato** per il reperimento di finanziamenti, il **cofinanziamento** è il criterio per l'assegnazione del punteggio relativo alla scelta del partner, in questo bando pare che programmazione e progettazione seguano strade diverse;
7. **Comune di Empoli:** progetto sperimentale di **co-housing "Freedom"**, l'ente pubblico offre in comodato spazi utili alla realizzazione del progetto ma mancano ancora documenti precisi sull'iter da seguire.

Come si può ben vedere da questi esempi, sotto l'ombrello della coprogrammazione e coprogettazione si è aggregato un po' di tutto, dall'appalto mascherato alla gara sui servizi innovativi. A me sembra che il percorso dovrebbe essere ben altro, ma consideriamo che siamo ancora in fase sperimentale e che le procedure sono sempre sottoposte al vaglio degli organi burocratici della PA. C'è bisogno, dunque, di creare una cultura della committenza più che del partenariato, che sia disponibile a recepire quanto previsto dalla Legge di riforma del Codice del Terzo Settore senza opporre pregiudizialmente una resistenza al cambiamento. Invece, proprio per la capacità di analisi dei bisogni soprattutto a livello territoriale, gli ETS possono svolgere un ruolo di enorme importanza nella fase di programmazione (attraverso i loro rappresentanti di settore) e di coprogettazione impegnandosi direttamente con gli Enti della PP AA.

Come Reciproca stiamo operando sia con le cooperative sociali che con quelle di abitanti alla ricerca di servizi territoriali sociosanitari attraverso la sperimentazione del cohousing soprattutto in funzione della long term care ma con la difficoltà legata, appunto, alla interlocuzione regionale. Questo lo facciamo all'interno di Legacoop nel Dipartimento Welfare, dove si confrontano queste cooperative assieme a quelle dei medici. Stessa cosa, sia pure con toni diversi, stiamo provando a metterla in cantiere anche nell'Area Welfare della Direzione Nazionale Legacoop che sto coordinando in un ambito italiano ma cercando di coinvolgere anche le nascenti cooperative di comunità.

Consapevoli che le proposte debbono avere sia un supporto teorico che pratico, da un lato stiamo collaborando con Umana Persone, un organismo di Legacoop Toscana destinato alla ricerca in ambito sociale e con alcune Università italiane che seguono con attenzione il tema per cercare obiettivi significativi e realizzabili, dall'altro lavorando attraverso una rete creata con altre mutue italiane aderenti a Fimiv, che ha il compito di realizzare soluzioni innovative legate ai nuovi bisogni che stanno emergendo. Siamo ancora nella fase dello studio perché lo scoglio più grande che dobbiamo affrontare è quello che le mutue possono, per legge, svolgere la propria attività esclusivamente nei confronti dei loro soci e solo saltuariamente, a mio avviso, verso la collettività. In questa direzione, pertanto, stiamo costruendo sistema che, attraverso un portale, porti il cittadino ad iscriversi alla nostra mutua per poter usufruire dei vantaggi che la partecipazione a Reciproca, o ad altra mutua, potrebbe dargli.

Sappiamo che i tempi non saranno brevi ma speriamo che il lavoro da fare, soprattutto tramite la Consulta del terzo settore che la legge regionale ha istituito, si possano trovare quanto prima possibilità di sperimentazione concreta delle nostre idee.