

Umbria, una legge sull'amministrazione condivisa

Andrea Bernardoni, | 08 marzo 2023

Una recente ricerca realizzata sul nuovo welfare collaborativo in Italia (Fazzi ed altri, 2023) ha evidenziato come il Codice del Terzo settore sembra aver aperto una nuova stagione per la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e enti del Terzo settore nel segno dell'amministrazione condivisa.

Per gli autori della ricerca le aspettative nei confronti dell'amministrazione condivisa sono molteplici. Da un lato le amministrazioni pubbliche vedono la progettazione su base collaborativa del welfare locale come uno strumento per innalzare l'integrazione dei servizi e attivare risorse aggiuntive, evitando la duplicazione di servizi e massimizzando le possibili sinergie tra attori diversi finalizzate al raggiungimento di obiettivi comuni. Dal lato del Terzo settore le pratiche collaborative sono individuate come una possibile strada per cambiare il modello di regolazione del settore dei servizi di welfare e superare la pratica delle gare di appalto, spesso al massimo ribasso, che negli ultimi decenni hanno penalizzato lo sviluppo di molte organizzazioni del Terzo settore. L'amministrazione condivisa, infine, favorisce processi di democratizzazione del welfare promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini e della società civile. Le prime ricerche sulle pratiche di amministrazione condivisa nel settore sociale, tuttavia, mettono in evidenza una realtà con luci ed ombre in cui gli operatori pubblici e del Terzo settore alternano valutazioni positive e negative verso gli strumenti collaborativi (Fazzi ed altri, 2023). Questi diversi giudizi sono influenzati dal livello di aspettative iniziali verso gli strumenti dell'amministrazione condivisa, dalla cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche e degli enti di Terzo settori coinvolti nelle pratiche collaborative e dal livello di conoscenza dei nuovi strumenti collaborativi.

In questo scenario le pratiche collaborative nel welfare locale possono essere sostenute ed orientate con interventi legislativi adottati dalle regioni. Va in questa direzione la legge regionale sull'amministrazione condivisa della Regione Umbria.

Il 28 febbraio 2023 l'Assemblea Legislativa della Regione Umbria ha approvato all'unanimità il Disegno di Legge "*Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*". Dopo l'approvazione del Codice del Terzo settore che, con l'Art. 55, ha introdotto la possibilità per le amministrazioni pubbliche di coinvolgere gli enti del Terzo settore attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e la sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale che ha ribadito la costituzionalità e la coerenza con il diritto eurocomunitario dell'Art. 55, la legge regionale dell'Umbria introduce in modo organico nella legislazione regionale gli strumenti dell'amministrazione condivisa riconoscendo il valore della collaborazione e degli enti del Terzo settore.

Con questa legge la Regione Umbria:

1. riconosce, favorisce e valorizza l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale;
2. riconosce e promuove gli enti di Terzo settore che operano nell'ambito regionale;
3. riconosce il valore della collaborazione tra enti di Terzo settore e amministrazioni pubbliche e favorisce la libera iniziativa degli enti di Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa;
4. disciplina gli istituti ed i procedimenti di cui all'Art. 55 del Codice del Terzo settore al fine di assicurare il coinvolgimento degli stessi nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale.

La legge, nel rispetto della norma nazionale ed in modo coerente con le Linee Guida emanate dal Ministero del Lavoro, definisce e disciplina la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento, individua i principi e le disposizioni comuni dei procedimenti di amministrazione condivisa e definisce in modo chiaro la conclusione dei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione. Nel dettaglio la legge specifica che l'attività di co-programmazione si conclude con l'elaborazione condivisa di un documento istruttorio di sintesi mentre la co-progettazione si conclude con la definizione congiunta da parte dell'amministrazione pubblica e dell'ente del Terzo settore del progetto definitivo.

Ai fini della costruzione di un nuovo welfare collaborativo la norma della Regione Umbria contribuisce a costruire un quadro normativo chiaro e coerente ed a determinare il necessario cambiamento culturale. In particolar modo la norma:

1. definisce in modo chiaro i soggetti dell'amministrazione condivisa – esplicitando che gli strumenti collaborativi dell'Art. 55 possono essere applicati da una pluralità di enti pubblici e non solo dai Comuni - includendo tra questi gli enti di

- Terzo settore; la Regione, i suoi enti dipendenti e strumentali e gli enti del servizio sanitario regionale; gli enti locali, singoli e associati, inclusi gli enti dipendenti e strumentali; le aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP).
2. afferma – in modo esplicito - che l'attivazione del procedimento di co-programmazione e di co-progettazione può essere chiesta anche da parte dagli enti del Terzo settore. Questo riferimento normativo è particolarmente importante perché nei primi anni di applicazione dell'Art. 55 la gran parte dei procedimenti sono stati avviati da parte delle amministrazioni pubbliche e solo in via residuale dagli enti del Terzo settore. Il legislatore regionale dell'Umbria esplicitando questa possibilità invita il Terzo settore ad avere un ruolo attivo nei processi di amministrazione condivisa.
 3. definisce il procedimento di accreditamento previsto dall'Art. 55 insieme alla co-programmazione e alla co-progettazione stabilendo che i procedimenti di accreditamento sono attivati in forma di co-progettazione e che gli enti del Terzo settore sono coinvolti nella definizione degli obiettivi, dei requisiti, degli standard dell'accREDITAMENTO per la realizzazione di specifici progetti di servizio ed intervento.

In Umbria negli anni Duemila il modello di regolazione del welfare ha fatto propri gli strumenti e le logiche della concorrenza e della competizione. Sino ad ora la quasi totalità dei rapporti tra enti del Terzo settore ed amministrazioni pubbliche sono state regolate utilizzando lo strumento della gara di appalto. Questa tendenza trova conferma anche in ambito socio sanitario. A differenza di altre regioni, dove l'accREDITAMENTO dei servizi socio sanitari è divenuta una prassi diffusa, in Umbria solo un ridotto numero dei servizi socio sanitari gestiti dagli enti del Terzo settore sono accREDITATI.

In questo contesto la legge regionale dell'Umbria sull'amministrazione condivisa può aprire una nuova stagione per il welfare locale centrata sulla collaborazione e sulla partecipazione dei cittadini attivi, della società civile e del Terzo settore nella programmazione, nella progettazione e della gestione dei servizi di welfare.

In Umbria negli ultimi anni sono state sperimentate alcune pratiche collaborative ad esempio co-progettando tutti i servizi sociali di una zona sociale lungo la dorsale appenninica oppure sperimentando la gestione integrata dei servizi per l'infanzia con la biblioteca ed il museo in un piccolo comune rurale. Nello stesso periodo cittadini, famiglie e operatori sociali si sono mobilitati per contrastare gli effetti nefasti degli appalti nei servizi di welfare (Bernardoni, 2021). L'approvazione della legge regionale potrebbe quindi rappresentare un vero e proprio cambio di rotta verso pratiche e strumenti collaborativi.

Per realizzare questo cambio di rotta, tuttavia, la legge regionale dovrà essere accompagnata da interventi formativi congiunti rivolti sia agli operatori degli enti pubblici che degli enti del Terzo settore e da un forte rinnovamento delle cultura organizzativa e delle competenze delle amministrazioni pubbliche e del Terzo settore che negli ultimi venti anni hanno fatto propria la cultura della concorrenza e del mercato ed hanno sviluppato competenze nella gestione e della partecipazione alle gare di appalto.

Bibliografia

- Bernardoni A., I danni del mercato: il caso dell'assistenza scolastica di Perugia, Forum, Rivista Impresa Sociale, 12 dicembre 2021.
- Fazzi L, Marocchi G., Maturo M., Pisani G., Il nuovo welfare collaborativo. Co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale, Research Report n. 025, 2023