Brescia, laboratorio della coprogettazione in forma di accreditamento

Gianfranco Marocchi, | 21 gennaio 2026

L'autore ringrazia Massimo Molgora e Felice Scalvini per la documentazione, le informazioni e i commenti grazie ai quali è stato possibile scrivere questo articolo.

Nell'attuale panorama dell'amministrazione condivisa i casi di coprogettazione nella forma di accreditamento sono ancora poco numerosi; motivo per cui è particolarmente interessante esaminare le soluzioni adottate dal Comune di Brescia, che invece sta utilizzando da anni in modo diffuso questo strumento.

Tale soluzione è anche di particolare interesse per diversi motivi. Da un punto di vista delle strategie di welfare, la coprogettazione in forma di accreditamento mira a valorizzare la libera scelta del cittadino (supportato, sul fronte della spesa, da voucher accordati dall'amministrazione comunale) entro un sistema che garantisca qualità e assicuri un maggiore livello di integrazione dei diversi servizi. Dal punto di vista degli strumenti che governano la relazione tra Enti pubblici e Terzo settore, comporta talune rilevanti differenze con gli assetti che derivano dalle "coprogettazioni standard" (quelle che si concludono con un accordo ex art. 11 della legge 241/1990 in cui si prevede la realizzazione di azioni da parte di un ETS o di un gruppo di ETS a fronte delle quali l'amministrazione procedente provvede a rimborsare le relative spese) che meritano un approfondimento. Nella sostanza, la coprogettazione in forma di accreditamento prevede che i tavoli di lavoro condividano un modello di intervento, delle garanzie di qualità per il cittadino, un'organizzazione dei servizi che consenta la copertura dei diversi bisogni nelle diverse aree territoriali; i soggetti che possiedono le caratteristiche concordate possono – sull'intero territorio o su parte di esso – essere attivati su richiesta del cittadino o, qualora questi sia inabilitato, su disposizione dei servizi.

È ancora il caso di richiamare che pertanto l'accreditamento in forza di un procedimento di coprogettazione ex art. 55 non coincide, se non nominalmente, con l'accreditamento inteso come istituto in uso nell'ambito sociosanitario, ancorché possa avere relazioni con esso. Per indicare sinteticamente gli aspetti che distinguono un accreditamento connesso ad un procedimento di coprogettazione dall'accreditamento sanitario, vanno evidenziati gli aspetti che sono oggetto di lavoro comune e di condivisione tra enti pubblici e terzo settore e che nell'accreditamento sanitario sono invece disposti dalla pubblica amministrazione:

- il modello di intervento e dunque i modi, le forme e i termini con cui vengono assicurati interventi e servizi ai cittadini;
- l'organizzazione complessiva del sistema di interventi, e quindi l'organizzazione che assicura la presenza dei diversi tipi di servizio in ciascuna area territoriale;
- le forme di valutazione e conseguente revisione continua del modello.

La storia

Già dalla metà degli anni Dieci il Comune di Brescia aveva enunciato, sotto la guida dell'allora assessore Felice Scalvini, l'intenzione di caratterizzarsi come "Comune a zero gare", sostenendo la necessità di superare i tradizionali schemi di realizzazione dei servizi di welfare basati sulla competizione tra fornitori e costruendo un modello in cui l'istituzione comunale ridefiniva il suo ruolo come attivatore e integratore delle risorse di welfare presenti sul territorio, chiamate a operare sinergicamente sulla base di obiettivi condivisi, oltre che come soggetto che sostiene la spesa a favore dei cittadini (tutti, laddove titolari di un diritto soggettivo, o, in altri casi, di quelli non in grado di provvedere con proprie risorse). In sostanza, l'amministrazione comunale si percepisce, in ottica di sussidiarietà, come abilitatore di un sistema di servizi realizzato da una pluralità di soggetti, al tempo stesso esercitando un ruolo di garanzia rispetto ai cittadini e un ruolo di supporto allo sviluppo della molteplicità dei soggetti che danno vita alla rete del welfare cittadino.

Questo orientamento è stato confermato nel corso degli anni venendo adottato dalle Giunte comunali che si sono via via succedute e ad oggi gli istituti inaugurati oltre un decennio fa rappresentano una modalità consolidata per la programmazione

e la progettazione del welfare cittadino. Nell'ambito di tale filosofia di intervento, l'istituto della coprogettazione in forma di accreditamento vanta una tradizione consolidata e anche antecedente al Codice del Terzo settore (si veda ad esempio, Uccellini 2019 che analizza un'esperienza di accreditamento scaturita dalla Deliberazione della Giunta Comunale n. 302 del 7 giugno 2017 e relativa alle "Linee per l'accreditamento dei servizi domiciliari per persone adulte e per minori disabili"); oggi la coprogettazione in forma di accreditamento è utilizzata per una molteplicità di servizi e interventi quali i Servizi diurni per l'integrazione, i Centri Socio Educativi per disabili, il Servizio formazione all'autonomia disabili, i Centri Aggregazione Giovanile e il Sistema integrato dei servizi domiciliari. L'accreditamento rappresenta quindi, nelle strategie del Comune di Brescia, una forma assai significativa di coprogettazione, forse quella ritenuta più coerente con i presupposti di sussidiarietà alla base dell'amministrazione condivisa.

Il contesto normativo locale

Prima di approfondire il tema della coprogettazione in forma di accreditamento attraverso l'esame di un caso applicativo specifico, è opportuno richiamare gli atti che disciplinano le relazioni tra Comune e Terzo settore locale, con riferimento in particolare a tre aspetti:

- **Il Consiglio di Indirizzo del Welfare**. Si tratta di un organo, suddiviso in tavoli di lavoro di area, disciplinato in ultimo da una deliberazione approvata il 23/12/2025 e precedentemente dalla deliberazione n. 93 del 25.7.2019, cui prendono parte amministrazione comunale, ETS, consigli di quartiere, punti di comunità, azienda sanitaria e ordine dei medici e che rappresenta una sede permanente di coprogrammazione, istruttoria, confronto e partecipazione (vedi, tra gli altri, Gotti 2022);
- **Il Regolamento per la disciplina dei rapporti con il Terzo settore**. Adottato dal Consiglio comunale con deliberazione 61 del 7/11/2022, costituisce il quadro regolativo generale delle relazioni tra Comune e Terzo settore locale. All'articolo 14 disciplina l'istituto della coprogettazione in forma di accreditamento, mentre altri articoli (11, 12, 13, 15) contengono discipline applicabili in generale alle coprogettazioni (comprese, laddove pertinenti, quelle in forma di accreditamento);
- È inoltre opportuno richiamare le **linee guida per il monitoraggio e la rendicontazione** adottate con deliberazione della giunta comunale 545 del 18/12/2024, che definiscono i criteri per l'ammissibilità delle spese sostenute dagli ETS nell'ambito di una coprogettazione; tali linee guida, peraltro di grande interesse per l'utilizzo diffuso di autocertificazioni che alleggeriscono notevolmente il flusso documentale richiesto in occasione di coprogettazioni, "non si applicano ai procedimenti di co-progettazione che esitano in un sistema di accreditamento locale (art. 14 del Regolamento), laddove l'Amministrazione sostiene economicamente la realizzazione di attività di interesse generale da parte degli ETS mediante riconoscimento di risorse a titolo di corrispettivo". Si tratterà quindi, tra le altre cose, di comprendere la strutturazione delle relazioni economiche che caratterizza le coprogettazioni in forma di accreditamento a Brescia.

Un esempio di coprogettazione in forma di accreditamento: Sistema territoriale integrato di sostegno alla domiciliarità (SAD)

Per analizzare l'effettivo funzionamento della coprogettazione in forma di accreditamento a Brescia si utilizzerà fine una delle esperienze più significative in tal senso, l'accreditamento relativo al Sistema territoriale integrato di sostegno alla domiciliarità (SAD). Vanno in premessa esplicitate alcune limitazioni di questa analisi: essa deriva da un esame documentale, integrato dalle informazioni rese dall'amministrazione bresciana e non comprende la voce dei diversi soggetti (Enti di Terzo settore, beneficiari dei servizi, loro famigliari, associazioni di tutela, ecc.) che sarebbe necessario ascoltare per disporre di un quadro più ampio. Ma già l'esame documentale – l'avviso e gli atti connessi - fa emergere diversi elementi di interesse.

L'oggetto di lavoro

Il "Sistema territoriale integrato di sostegno alla domiciliarità" prevede di assicurare a persone con diverse forme di fragilità un ampio insieme di servizi e interventi personalizzati, frutto della condivisione tra Comune e Terzo settore. Il modello di intervento è frutto del lavoro di progettazione condivisa che si svolge prima a livello territoriale, in ciascuna delle cinque aree in cui il comune è stato suddiviso, lavorando sulla costruzione delle reti locali e della filiera di servizi e poi a livello cittadino, dove vengono concordati aspetti generali quali linee di indirizzo condivise, formazione, rendicontazione, ipotesi di sviluppo del sistema. Attraverso questo modello si offre ai cittadini la possibilità di fruire, secondo un progetto personalizzato, ad un'ampia gamma di interventi che, oltre all'assistenza alla persona, possono comprendere, sulla base della necessità di ciascuno, compagnia, igiene della persona e della casa, accompagnamenti, attività di socializzazione, disbrigo pratiche, telesoccorso, trasporto sociale, supporto per il reperimento di assistenti famigliari, ecc. Gli ETS che intendono partecipare a tale sistema in qualità di soggetti accreditati sono chiamati ad aggregarsi per offrire in modo integrato, in una specifica area territoriale, l'insieme di questi interventi, sulla base del piano assistenziale individualizzato, ciascuno redigendo una Carta dei servizi, elaborata sulla base di requisiti minimi definiti, in cui specifica ciò che viene assicurato al cittadino.

A seconda del profilo di interventi attivato, connesso all'intensità del bisogno del cittadino, viene individuata una cifra economica mensile utilizzabile per l'attivazione degli interventi che compongono il piano assistenziale, ciascuno dei quali è stato, sempre ad esito di un lavoro condiviso con il Terzo settore nel tavolo di sintesi cittadino, quotato in modo da consentire la copertura dei costi. Il modello prevede una significativa presenza della funzione di coordinamento, sempre nell'ottica di garantire non un mero insieme di prestazioni, ma un progetto integrato.

Gli interventi destinati ai cittadini che beneficiano di un voucher comunale sono definiti tramite un progetto individualizzato elaborato dei servizi sociali comunali in accordo con il cittadino o i suoi famigliari e poi condiviso con il soggetto accreditato, individuato dal cittadino tra quelli presenti sul proprio territorio.

Gli aspetti economici

L'esperienza bresciana, oltre che per il modello di intervento, è di grande interesse anche per la gestione degli aspetti economici e rendicontativi. Come evidenziato in altre sedi, la definizione di relazioni economiche punitive (imposizione di cofinanziamenti, mancato riconoscimento di talune categorie di costi, ecc.) e gli eccessivi oneri di rendicontazione (ad esempio richiedendo fogli firma, cedolini, distinte di bonifico, estratti conti bancari, prospetti riepilogativi, dichiarazioni, lettere di incarico, F24, scontrini, ecc.) rappresentano i motivi più comuni di disaffezione degli Enti di Terzo settore rispetto alla coprogettazione.

Anche a prescindere dalle coprogettazioni in forma di accreditamento come quella prima descritta, le linee guida sulla rendicontazione adottate dal Comune di Brescia prevedono un ricorso pressoché generalizzato alle autocertificazioni (fatta salva la conservazione della documentazione per eventuali successive verifiche); ad esempio il rimborso del costo degli operatori prevede la mera indicazione del costo del lavoro e del numero di ore svolte per le attività progettuali e non emergono significative esclusioni dal rimborso di talune categorie di spese (come avviene da parte di taluni enti relativamente spese indirette, spese generali, ammortamenti, oneri fiscali, ecc.). Dunque, anche nelle "coprogettazioni standard" il sistema bresciano presenta caratteristiche di equità e correttezza.

Nelle coprogettazioni in forma di accreditamento, come quella oggetto di approfondimento in questo articolo, il procedimento è ulteriormente semplificato, in quanto il convenire, in fase di programmazione o progettazione degli interventi, sulla quantificazione di un determinato costo per realizzare una specifica attività, è considerato già di per sé sufficiente senza necessità di produrre ulteriori evidenze documentali, come peraltro avviene negli accreditamenti sanitari.

A proposito degli aspetti rendicontativi, non si può non notare l'estrema varietà di forme che caratterizzano la storia applicativa degli istituti dell'amministrazione condivisa: si va da casi, notati in altri contesti, di richieste documentali imponenti per ogni minima spesa ad un sistema come quello della coprogettazione in forma di accreditamento bresciana, in cui la sussistenza dei costi è "pre-attestata" in fase di progettazione e data a quel punto come acquisita senza ulteriore richiesta documentale. Non vi è da auspicare che vengano adottate quanto prima indicazioni a livello nazionale che legittimino prassi semplici e sostenibili come quella bresciana, così da poter indirizzare quante più risorse alla realizzazione degli interventi anziché alla gestione burocratica ad essi connessa.

Considerazioni

L'esempio bresciano rappresenta, dal punto di vista dei servizi resi, un tentativo di grande rilievo teso a riorganizzare in forma integrata gli interventi; ma va analizzato anche dal punto di vista degli strumenti di amministrazione condivisa, dal momento che la coprogettazione in forma di accreditamento - tema recentemente trattato tra gli altri da Santuari (vedi ad esempio due suoi contributi su Welforum del 2024 e del 2025) - rappresenta uno dei tentativi più interessanti per superare il carattere di "occasionalità" di molte coprogettazioni, realizzando partenariati stabili e rilevanti per il sistema di welfare cittadino e trovando forme di integrazione tra il momento della programmazione e quello delle specifiche progettazioni. Va a questo proposito richiamato che la stabilizzazione dei partenariati è una delle questioni più dibattute nell'ambito dell'amministrazione condivisa; è, tra l'altro, in corso di pubblicazione una ricerca IRS sul tema, che confronta strade diverse tra cui quella degli "elenchi" di partner stabili (vedi questo articolo relativo ad un'area della Città metropolitana di Torino) e ad altre soluzioni (vedi ad esempio questo articolo sulla esperienza di Lecco).

In questo panorama appare del tutto necessario approfondire, anche a partire dall'esperienza bresciana, la coprogettazione in forma di accreditamento, che ben si adatta agli interventi attivati a partire dal bisogno di specifici individui: una soluzione per ora largamente sottoutilizzata che merita senz'altro più ampia considerazione.

Bibliografia

- Bellin N., Marocchi G., Rossetti S., Santuari A., (2025), *La collaborazione, da esperienza a strategia di sistema*, Welforum 12/5/2025.
- Comunità di pratiche FQTS, (2025), *La coprogettazione alla prova della rendicontazione*, in Welforum 23/4/2025.
- Gotti G., (2022), *Sperimentando la co-programmazione a livello locale. L'esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città*, Impresa Sociale 4/2022.
- Marocchi G., (2018), *Lecco. Una storia di coprogettazione*, in Welforum 27/03/2018.
- Marocchi G., (2025), *Come affaticare la coprogettazione*, in Welforum 22/9/2025.
- Marocchi G., (2025), *Gli aspetti economici della coprogettazione*, in Forum di Impresa Sociale, 7/10/2025.
- Santuari A., (2024), *Accreditamento sanitario e co-progettazione possono coesistere, anzi integrarsi?*, Welforum 3/4/2024.
- Santuari A., (2025), *Co-amministrazione e LEPS: quale impatto delle procedure sugli interventi e servizi di welfare sociosanitario?*, in Welforum 16/10/2025.
- Uccellini E.V., (2019), *Domiciliarità e accreditamento: l'esperienza del comune di Brescia*, Welfare Oggi 6/2019.