

CAPITOLO 4

La scelta degli strumenti dell'Amministrazione condivisa: come costruire una determina di avvio del procedimento

(a cura di *Massimo Molgora*)

SOMMARIO: §1. Le ragioni della scelta dell'Amministrazione condivisa: inquadramento generale. - §2. La scelta degli strumenti di AC e l'impatto sulla cultura e sull'organizzazione degli enti pubblici.

1. Le ragioni della scelta dell'Amministrazione condivisa: inquadramento generale

Nei Capitoli precedenti è stato reso un inquadramento di sistema e della disciplina degli istituti e degli strumenti dell'Amministrazione condivisa, il cui esame è affidato ai Capitoli che seguono.

In questo paragrafo si esamineranno le ragioni per cui la scelta dell'Amministrazione condivisa, oltre che essere un'indubbia opzione politica che riguarda tutte le attività di interesse generale a livello locale, è allo stesso tempo anche un'opzione tecnica in grado di rendere più efficace la lettura dei bisogni e del tessuto sociale, sempre più complesso ed in rapido cambiamento, al fine di porre in essere progetti e servizi di qualità, per rispondere in modo più efficace ai bisogni rilevati, utilizzando e mettendo in condivisione il patrimonio di conoscenze e le risorse della comunità locale.

La storia degli ultimi due decenni ha messo in evidenza come si susseguano, impreviste ed imprevedibili, crisi finanziarie, economiche, sociali, sanitarie e ambientali che mettono a dura prova l'azione pubblica di governo nazionale e locale.

Pensare di continuare ad affrontare questa complessità, e variabilità, con gli schemi tradizionali del potere pubblico, con un approccio burocratico, con logiche *top-down*, appare essere opzione destinata, con plausibile certezza, al fallimento.

L'approccio tradizionale poteva funzionare in un quadro di risorse sufficienti al raggiungimento degli obiettivi, ossia che consentivano di coprire adeguatamente la domanda di bisogni sociali attraverso le risposte necessarie in termini di servizi; in quel quadro, l'approccio competitivo, sostanzialmente e normativamente fondato sulle discipline europee e nazionali in materia di concorrenza e di contratti pubblici, era l'unica strada percorsa, che però ha dimostrato tutti i suoi limiti con la riduzione delle risorse pubbliche.

L'approccio competitivo non mancava di criticità anche in presenza di risorse adeguate, perché determinava spesso una dispersione, o ancora peggio, una marginalizzazione della ricchezza di idee e della condivisione delle risorse a livello locale.

L'innalzamento del livello di competitività, infatti, aveva determinato l'affacciarsi alle procedure di gara di organizzazioni di rilevanti dimensioni, non connesse alla comunità locale, che potevano vantare economie di scala e sinergie in termini organizzativi, e quindi competere in maniera più aggressiva sulla parte economica delle offerte, in risposta ai bandi di gara.

L'esito delle gare, che apparentemente poteva produrre un vantaggio in termini economici per l'amministrazione locale, in realtà portava ad emarginare le organizzazioni locali e ad avere un impatto negativo nel rapporto tra ente locale e la comunità, ma anche ad un abbassamento della qualità dei progetti e dei servizi.

Questo perché il *setting* competitivo non prevedeva un approfondito confronto e condivisione di letture, di idee e di risorse, perché gli aspiranti aggiudicatari di una procedura contrattuale custodivano gelosamente il loro punto di vista per strutturare un'offerta che superasse, in termini qualitativi, le altre. Ciò non impediva che la singola proposta progettuale fosse di buona qualità, ma sicuramente non di quella maggiore qualità che avrebbe potuto generarsi da un processo di scambio e di condivisione.

Il modello competitivo era anche un modello di delega in cui l'attore pubblico definiva i bisogni di interesse generale, definiva le regole della competizione a conclusione della quale delegava, a un soggetto terzo, il compito di portare a termine le attività necessarie per soddisfare i già menzionati bisogni, in una logica gerarchica e non di collaborazione.

Queste criticità emergono oggi in maniera ancor più rilevante se immaginate proprio con riferimento alle attività di interesse generale, per le quali la nostra Co-

stituzione, all'art. 118, comma 4, lascia spazio all'autonoma iniziativa dei cittadini, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

L'ampia gamma di attività di interesse generale, così come elencate all'art. 5 del D.Lgs. 117/2017, evidenzia come si tratti di ambiti della vita della comunità locale e dei singoli cittadini, connessi al benessere e all'esistenza degli stessi.

Un quadro così ampio e importante di attività è da sviluppare e promuovere in maniera partecipata e inclusiva, al fine di non disperdere idee, risorse e capacità della comunità locale. Occorre abbandonare il modello in cui vi è un'esclusiva responsabilità pubblica nel proporre soluzioni a problemi di interesse generale, ma è necessario sviluppare una logica di collaborazione trasversale di comunità tra tutti gli attori che sono costituzionalmente legittimati a contribuire a definire le soluzioni stesse.

Lo sviluppo dell'Amministrazione condivisa viaggia di pari passo all'evoluzione della concezione del management pubblico. L'approccio competitivo, nei rapporti pubblico-privato, era sicuramente coerente con la teoria del New Public Management, sviluppatasi nei primi anni Ottanta del secolo scorso (in Inghilterra e Stati Uniti coi governi Thatcher e Reagan) in cui il focus dell'azione pubblica era assimilato a quello aziendale con la necessità di maggior efficienza nell'azione, con la riduzione dei costi, l'approccio competitivo quale unica via per la suddetta efficienza, la privatizzazione di tutti i settori e la riduzione della spesa sociale.

L'approccio appena descritto viene messo in discussione, a partire dal 2000, dalle nuove teorie del Valore pubblico. Questa nuova impostazione prevede che nei beni pubblici, al valore economico, vada affiancato l'ulteriore valore costituito dal capitale sociale, dalla coesione sociale, dalle relazioni sociali create, nonché il significato sociale e l'identità culturale, il benessere individuale e quello delle comunità.

Va considerato anche il valore politico, ossia il valore aggiunto per la sfera pubblica, nello stimolo e nel dialogo democratico con la partecipazione attiva dei cittadini, ed il valore ecologico, in termini di promozione dello sviluppo sostenibile.

Per tali ragioni in una realtà in continuo cambiamento, alla centralità del mercato, postulata dal New public management, si dovrebbe sostituire una governance attuata tramite reti, collaborazioni e leader civici.

La tabella che segue mette in evidenza le differenze tra i due approcci:

	New public management	Public Governance
Prospettiva	Infra-organizzativa	Inter-organizzativa
Principi e finalità	Trasformare il settore pubblico	Favorire la collaborazione tra pubblico e privato
Ruolo dei politici	Definizione degli obiettivi e controllo	Sviluppare relazioni tra i nodi del Network
Ruolo dei Manager	Committenti dei servizi	Mediatori tra interessi e attori
Ruolo dei cittadini	Consumatori	Co-produttori
Oggetto del controllo	Output	Processo e outcome
Meccanismi di regolazione del sistema	Concorrenza	Collaborazione

Il focus dell'attenzione appare nettamente spostato dalla direzione e controllo gerarchico del potere pubblico, alla relazione, alla creazione di reti e alla condivisione, elementi tipici degli istituti dell'Amministrazione Condivisa.

Il tema delle relazioni è centrale nell'approccio dell'Amministrazione Condivisa, e si differenzia nettamente rispetto all'approccio competitivo.

Nell'approccio competitivo il modello è privo di relazioni:

- 1) nella fase di emersione del bisogno perché l'attore pubblico, in maniera autoreferenziale, definisce i bisogni e delega l'adempimento ed il perseguimento dell'interesse generale attraverso una procedura concorrenziale. In questa fase non vi è relazione, né tra soggetti simili, né tra soggetti di natura diversa;
- 2) nella fase di programmazione delle attività l'attore pubblico propone una commessa attraverso bandi e avvisi pubblici. Anche in questa ipotesi non si hanno relazioni perché l'attore pubblico non si confronta con altri soggetti per definire le attività, ed i soggetti terzi devono solo valutare se partecipare o meno alla competizione, ma senza poter incidere o confrontarsi sui contenuti e sugli obiettivi;
- 3) nella fase di progettazione delle attività scatta la competizione alla presentazione della migliore proposta per aggiudicarsi la commessa secondo i criteri definitivi dall'amministrazione pubblica. È in questa fase che il tema dell'assenza di relazioni determina il danno "sociale" maggiore, perché dalla competizione vengono esclusi tutti quei soggetti che non sono in grado di parteciparvi, ma avrebbero da apportare un patrimonio di conoscenze, culturale e di diversità che, fatalmente, si disperde;

4) nella fase di esecuzione della commessa, il privato che se l'è aggiudicata, attua il progetto e si sostituisce all'attore pubblico nel perseguimento dell'attività di interesse generale.

Nel modello competitivo si registrano pertanto deboli motivazioni, scarso sfruttamento della ricchezza di conoscenze e capacità della comunità locale, non portando a risultati efficaci ed efficienti.

Al contrario, nell'Amministrazione condivisa, le relazioni permeano tutte le fasi dell'agire:

- 1) nella fase di emersione del bisogno perché l'attore pubblico articola una serie di relazioni, sia di pari livello che con soggetti privati, al fine di far emergere un quadro più possibile ricco e preciso, per l'individuazione dei bisogni in risposta ai quali è necessario attivarsi;
- 2) nella fase di programmazione delle attività, l'attore pubblico si confronta e si relaziona al fine di inquadrare meglio gli obiettivi in risposta ai bisogni, le risorse presenti in senso ampio come ricchezza del capitale sociale del territorio;
- 3) nella fase di progettazione tutti i soggetti in grado di apportare, in una logica non competitiva, punti di vista, idee, condivisione di risorse possono contribuire a formare un quadro progettuale che metta a sistema le ricchezze della comunità e non disperda patrimonio sociale;
- 4) nella fase di attuazione del progetto, attore pubblico e privati conducono in condivisione il progetto in risposta ai bisogni e agli obiettivi individuati nelle fasi precedenti.

Appare evidente che quest'ultimo modo di operare consenta di mettere a sistema la vera ricchezza territoriale, chiamando tutti a relazionarsi con tutti, con un'alta motivazione derivante dall'aver condiviso bisogni e obiettivi. Lo sviluppo progettuale e relazionale sarà sicuramente più ricco e la strutturazione ed il consolidamento delle relazioni consentiranno più agevoli sviluppi futuri di progetti, la condivisione delle risorse e dei vantaggi, non più in una logica competitiva ed escludente.

Si entra così nella prospettiva nella quale *l'outcome* ed il valore pubblico non debbano essere solo compito e dovere della pubblica amministrazione ma:

- 1) possano essere garantiti anche mediante la creazione di valore sociale da parte della società civile e di valore condiviso da parte del settore privato. I settori

- pubblico, civile e privato interagiscono tra loro generando esternalità positive e anche co-producendo valore pubblico;
- 2) la creazione e co-produzione di *outcome* viene realizzata da una pluralità di attori che operano su diversi livelli dando vita a dei networks dinamici ed evolutivi in ragione della mutevolezza delle situazioni;
 - 3) si deve accettare il fatto che il valore pubblico possa essere prodotto anche da soggetti non pubblici, anche grazie a politiche pubbliche che facilitino l'autonoma iniziativa privata. In quest'ottica, ad esempio, una politica che faciliti insediamenti produttivi e commerciali, quindi produzione di ricchezza e posti di lavoro, sta sviluppando comunque valore pubblico.

I due approcci portano conseguenze differenti dal punto di vista organizzativo e di conoscenza, ma su questo punto si tornerà successivamente.

Alle stesse conclusioni si giunge se si comparano le differenti modalità di relazione che vengono incardinate nell'ambito degli istituti del codice dei contratti pubblici, piuttosto che di quelli del codice del terzo settore.

Anche da questa prospettiva le relazioni e le interazioni tra soggetti determinano una differenza di approccio sostanziale, che appare immediatamente evidente nella tabella che segue:

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI	CODICE DEL TERZO SETTORE
Committente	Partner
Servizio/corrispettivo	Attività di interesse generale
Risorse pubbliche	Aggregazione risorse pubbliche e private
Capitolato prestazionale	Obiettivi
Contratto d'appalto	Convenzione
Direzione esecuzione	Tavolo permanente

Le poche parole chiave indicate nella tabella che precede rendono plasticamente l'idea del differente approccio sotteso ai due codici, riprendendo e consolidando tutti i ragionamenti fatti in precedenza.

L'art. 55 del D.Lgs. disciplina, al comma 2, quale primo istituto per il coinvolgimento degli enti del Terzo Settore, la co-programmazione che ha l'obiettivo di portare all'individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

La norma del codice non pare introdurre una relazione gerarchica che imponga di co-programmare prima di procedere con la co-progettazione, anche se il comma 3 relativo alla co-progettazione fa riferimento al soddisfacimento dei bisogni alla luce degli strumenti di programmazione di cui al comma 2.

Al di là della questione del rapporto gerarchico tra co-programmazione e co-progettazione si ritiene che non si possa prescindere dalla prima nell'affrontare i temi legati alle attività di interesse generale in un quadro sempre più complesso.

Diversamente operando, ossia attivando co-proiezioni senza una previa fase di co-programmazione, si potrebbe determinare uno spostamento del baricentro sugli aspetti gestionali, dando per scontati i bisogni e le risposte agli stessi, disincentivando il pensiero e la condivisione di idee, e dunque la stessa partecipazione dei soggetti della comunità locale, reiterando modelli e impostazioni consolidate e rischiando di far venir meno le differenze tra gli istituti dell'Amministrazione condivisa e gli affidamenti attraverso le procedure del codice dei contratti pubblici.

Non attuare la co-programmazione potrebbe quasi comportare una sorta di “tradimento” dello stesso principio di sussidiarietà orizzontale ed un ritorno a logiche *top-down*.

Il Codice del Terzo Settore ha portato a riflettere su un nuovo concetto di processo decisionale delle comunità locali dove tutti gli attori coinvolti si trovano a ragionare e a definire le priorità e gli interventi da attuare per lo sviluppo della comunità locale, nell'ambito delle attività di interesse generale.

Il cambio di paradigma è fondamentale in quanto la comunità non è chiamata solo a compiti esecutivi e di attuazione di direttive dell'autorità pubblica, ma opera in un rapporto collaborativo e di condivisione nell'affrontare i problemi di interesse generale partecipando ad un processo che individua e attua soluzioni il più possibile efficaci.

La co-programmazione è una fase nevralgica del processo perché la pubblica amministrazione ed il terzo settore sono chiamati a definire insieme quale sia l'orizzonte a cui deve condurre l'azione condivisa. La condivisione si basa su questi elementi:

- 1) quale sia la visione del territorio;
- 2) la lettura dei bisogni, delle aspirazioni, delle possibilità future, dei rischi presenti e potenziali;
- 3) quali siano le risorse, i mezzi e gli strumenti per raggiungere gli obiettivi condivisi;