

Quaderni di Terzjus
Osservatorio di Diritto del terzo settore,
della filantropia e dell'impresa sociale

PROPRIETÀ E REGOLE DELLA COLLANA

Titolare della collana è la Fondazione Terzjus ETS – Osservatorio di Diritto del terzo settore, della filantropia e dell'impresa sociale, con sede in Roma, via dei Redentoristi, n. 9 (www.terzjus.it).

Ricoprono la funzione di Direttore scientifico della collana e di componenti del Comitato scientifico della medesima coloro che pro tempore rivestono questo ruolo nell'ambito della Fondazione Terzjus.

I volumi della collana sono pubblicati su iniziativa o previo parere favorevole di almeno due componenti del Comitato scientifico, cui può aggiungersi, se richiesta dal Direttore scientifico della collana, ovvero dagli autori o curatori del singolo volume, la valutazione da parte di due esperti esterni effettuata secondo il modello della peer review anonima. La documentazione relativa al processo di revisione è custodita sia dall'Editore che dalla Fondazione Terzjus.

Tutti i volumi della collana sono liberamente scaricabili dal sito www.terzjus.it.

PARTECIPANTI FONDATORI DI TERZJUS

ACLI aps, Fondazione AIRC, ANBIMA APS, ANPAS ODV, ANSPI APS, Assifero, AUSER APS, CSVnet, CONI, Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Consiglio Nazionale del Notariato, Consorzio Sistema Integrato Welfare Ambito BR/3, Croce Rossa Italiana, E-IUS Studio Legale Tributario, FISH, Forum Nazionale del Terzo Settore, Italia Non Profit, LILT, Rete Misericordia e Solidarietà, UNPLI

PARTECIPANTI ADERENTI DI TERZJUS

AIL, FIMIV, UNIAMO

ORGANI SOCIALI DI TERZJUS

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Gianluca Budano, Antonino Calvano, Rossano Carrisi, Cristina de Luca, Michele de Taponatti, Giuseppe Dessì, Vincenzo Falabella, Giulia Frangione, Rocco Guglielmo, Ilaria Ioannone, Giampaolo Lazzeri, Antonino La Spina, Andrea Mancino, Giancarlo Moretti, Enrico Piron, Fabrizio Pregliasco, Felice Scalvini, Anna Simioni, Concetta Stanizzi, Stefano Tassinari

Organo di controllo: Matteo Pozzoli

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

Comitato scientifico: Luca Bagnoli, Andrea Bassi, Barbara Boschetti, Dana Brakman Reiser, Oonagh Breen, Mario Calderini, Achille Carrabba, Marcello Clarich, Luigi Corvo, Henri Culot, Filippo Dami, Nicola De Luca, Maria Beatrice Deli, Gemma Fajardo, Piero Fattori, Andrea Fusaro, Claudio Gagliardi, Luciano Gallo, Marilena Gorgoni, Carlo Ibba, Massimo Luciani, Véronique Magnier, Franca Maino, Deolinda Meira, Pier Angelo Mori, Giandomenico Mosco, Florian Möslin, Andrea Perrone, Henry Peter, Dianora Poletti, Matteo Pozzoli, Arkadiusz Radwan, Nicola Riccardelli, Emanuele Rossi, Stefano Sacchi, Karsten Engsig Sørensen, Franco Taisch, Thomas Tassani, Pier Giuseppe Torrani, Tiziano Treu, Ger van der Sangen, Carlos Vargas Vasserot, Francesco Vella, Stefano Visonà, Stefano Zamagni, Andrea Zoppini.

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME LABORATORIO DI INNOVAZIONE

**Appunti e indicazioni per il futuro prossimo
delle politiche pubbliche**

a cura di
Barbara L. Boschetti

EDITORIALE SCIENTIFICA

La ricerca e il volume sono stati realizzati dalla Fondazione *Terzjus* ETS
con il sostegno di:

F O N D A Z I O N E
Unipolis



CONSULTA DELLE
FONDAZIONI
DI ORIGINE BANCARIA
DEL PIEMONTE E DELLA LIGURIA

Proprietà letteraria riservata

*Tutti i diritti riservati. È vietato qualsiasi utilizzo, totale o parziale,
del presente documento per scopi commerciali, senza previa autorizzazione scritta di Terzjus. Anche
in caso di utilizzo autorizzato si dovrà riportare fedelmente la citazione completa con i riferimenti
relativi all'Ente proprietario, alla data di pubblicazione, all'editore, ed agli autori del testo.*

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0230-3

INDICE

<i>Introduzione. Politiche e istituzioni a prova di amministrazione condivisa</i> di Luigi Bobba	7
---	---

PARTE PRIMA IL CONTESTO CULTURALE. PROSPETTIVE E COMPETENZE A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

<i>L'amministrazione condivisa tra scelte politiche, pratiche amministrative e coerenza normativa: per non mettere vino nuovo in otri vecchie</i> Felice Scalvini	15
--	----

<i>Facilitare i processi di amministrazione condivisa: contesti, dinamiche, indicazioni pratiche e impegni</i> Marco Cau, Graziano Maino	21
---	----

<i>Gratuità e comunione di scopo nell'amministrazione condivisa</i> Antonio Fici	39
---	----

PARTE SECONDA IL CONTESTO DELLE ORGANIZZAZIONI (PUBBLICHE E PRIVATE). MODELLI E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

<i>L'amministrazione condivisa come fattore di innovazione amministrativa e sociale degli enti locali</i> Luciano Gallo	63
--	----

<i>L'amministrazione condivisa come veicolo di cambiamento organizzativo Una proposta di analisi</i> Patrik Vesan, Anna Fasoli	87
---	----

<i>Profili organizzativi dell'amministrazione condivisa</i> Nicola Berti	111
---	-----

PARTE TERZA
IL CONTESTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE.
PROCESSI E PERCORSI A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

<i>Non solo procedimento: le fasi della collaborazione</i> Gianfranco Marocchi	125
<i>Gli "altri" strumenti di amministrazione condivisa</i> Marco Marucci	147
<i>L'amministrazione condivisa nel settore socio-sanitario: la legislazione regionale e le esperienze sul territorio</i> Luca Pesenti, Cristiano Caltabiano	165
<i>L'amministrazione condivisa come strumento per la salute ed il lavoro</i> Gianluca Budano	207

PARTE QUARTA
IL CONTESTO DELLA REGOLAZIONE.
REGOLE A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

<i>I regolamenti degli enti locali come strumenti di innovazione per l'amministrazione condivisa</i> Francesco Severgnini	225
<i>Regole dell'amministrazione condivisa e regole degli appalti: un confronto</i> Giangiorgio Macdonald	241

CONCLUSIONI

<i>Una bussola per il futuro prossimo delle politiche pubbliche</i> Barbara L. Boschetti	261
<i>Autori del volume</i>	273

LUIGI BOBBA

INTRODUZIONE

POLITICHE E ISTITUZIONI A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Il titolo stesso di questo volume, edito nella collana “Quaderni” della Fondazione Terzjus – **L’Amministrazione condivisa come laboratorio di innovazione** – indica con chiarezza l’intento della curatrice Barbara Boschetti e della Fondazione.

Fin dalla sua nascita, la Fondazione ha dedicato infatti particolare attenzione al tema del Rapporto tra Pubblica Amministrazione (PA) ed Enti del Terzo Settore (ETS). Non a caso, il primo “Quaderno” di Terzjus – I Rapporti tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore, Editoriale Scientifica, Napoli 2020 – era incentrato su questo tema con commenti e riflessioni a caldo sulla ben nota sentenza n.131/2020 della Corte costituzionale. Successivamente, alla fine del 2022, la Fondazione decideva di avviare un “Laboratorio dell’Amministrazione condivisa” (LAC) con l’obiettivo di monitorare, seppur in via sperimentale, l’attuazione dell’applicazione degli articoli 55, 56, 57 del Codice del terzo settore (CTS); articoli con i quali si è proceduralizzata l’applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale mediante gli istituti della coprogrammazione, della coprogettazione e della convenzione. Da questo primo lavoro di ricerca a carattere multidisciplinare, nasceva un nuovo “Quaderno” dal titolo “Per un laboratorio dell’Amministrazione condivisa, Editoriale Scientifica Napoli, 2024, dove si dava conto sia di una prima ricognizione dello sviluppo del fenomeno, sia delle problematiche emergenti a fronte di un’applicazione della normativa ancora in non pochi casi faticosa e a volte contraddittoria. Da qui l’esigenza di un nuovo step di lavoro finalizzato a definire orientamenti, modelli e strumenti per una “buona” amministrazione condivisa. Il risultato, dopo più di un anno di lavoro, è quello che i lettori potranno trovare in questo Quaderno sempre curato da Barbara Boschetti. La composizione del team di ricerca riflette il carattere multidisciplinare del lavoro, in quanto sono presenti non solo giuristi ma anche scienziati sociali, dirigenti della PA e manager del Terzo settore. Proprio da questa molteplicità di competenze ed esperienze professionali, è nato uno studio che ha l’ambizione di contribuire a far sì che gli operatori sul campo - quadri della PA e quadri del terzo settore – possano trovare

non solo ispirazione, ma anche indicazioni pratiche per meglio utilizzare gli innovativi istituti dell'Amministrazione condivisa (AC).

Il volume si articola in quattro parti e 12 capitoli nonché di una mappa/manifesto finale. La prima parte – **Il contesto culturale** – si apre con un contributo di **Felice Scalvini** che riflette circa le cause della difficoltà per l'amministrazione condivisa ad affermarsi come modello ordinario e strutturale nei rapporti tra PA ed ETS. Per non mettere vino nuovo in otri vecchi - dice l'autore - servono sia un vero e proprio cambio di paradigma, ma anche un approccio corale, nuove figure professionali e un orizzonte di medio lungo periodo. Proseguendo nella traiettoria del cambio di paradigma, **Marco Cau e Graziano Maino**, guidano i lettori in tre essenziali percorsi volti a facilitare i processi dell'amministrazione condivisa e si spingono anche a indicare figure-tipo necessarie per questa facilitazione: gli imprenditori della collaborazione, i formatori-consulenti e gli animatori della partecipazione. Per concludere che l'AC può diventare un modello innovativo e promettente di cura e cogestione di interessi e beni pubblici. La prima parte si chiude con uno scritto di **Antonio Fici** "**Gratuità e comunione di scopo nell'amministrazione condivisa**" che si inoltra su una questione alquanto controversa, oggetto di non poche pronunce della giurisprudenza amministrativa. Una lettura riduttiva del binomio non lucratività/gratuità rischia di essere una grossa pietra d'inciampo sulla strada di pratiche effettivamente collaborative tra Pubbliche Amministrazioni e ETS. Ma è nella "comunione di scopo" che si trova la chiave per superare questa strettoia.

La seconda parte – **Il contesto delle organizzazioni pubbliche e private** – si apre con un articolato contributo di **Luciano Gallo** che con un efficace immagine - l'AC "volto" dell'ente pubblico e "forma" della PA - indica con chiarezza la strada di percorrere. Se l'Amministrazione condivisa vuole diventare forma tipica degli enti pubblici, sono necessari sia deleghe politiche specifiche (assessori del terzo settore, consiglieri delegati), sia uffici dedicati nonché tracce evidenti negli atti programmatici dell'ente stesso (DUP, bilanci, regolamenti). Solo se l'AC entrerà intenzionalmente nella PA, ne potrà innervare la cultura e l'organizzazione. Infine Gallo propone dieci "comandamenti" per passare dalle affermazioni di principio al fare "buona" amministrazione condivisa. **Patrick Vesan e Anna Fasoli** approfondiscono poi uno dei temi sollevati da Gallo: l'AC come veicolo di cambiamento organizzativo. Lo fanno sia presentando i caratteri di un modello di cambiamento organizzativo (strutturale, processuale, culturale e capacitativo), sia applicando lo stesso a due casi esemplari: i Comuni di Bologna e Verona. A partire dall'analisi qualitativa di questi due casi, gli autori provano ad avanzare alcune originali domande di ricerca su aree ancora inesplorate.

Segue il saggio di **Nicola Berti – Profili organizzativi dell’amministrazione condivisa** – che parte da un’affermazione netta: l’AC non è solo un nuovo procedimento, ma una nuova organizzazione della PA. I cittadini non sono solo meri destinatari passivi del potere pubblico, ma centri attivi del perseguimento delle finalità sociali convergenti con quelle affidate alle competenze della PA. Lo sviluppo dell’AC non si regge solo sul principio di sussidiarietà, ma si avvale anche dei principi di omogeneità, responsabilità e unicità (tipici della PA) per favorire un coinvolgimento sinergico dei privati (non solo ETS) nell’AC. In quest’ottica, la PA non è un soggetto separato, ma esteso all’intera società come insieme di attori accomunati dall’impegno del perseguimento di interessi generali.

La terza parte – **Il contesto delle politiche pubbliche** – è aperta da un saggio di **Gianfranco Marocchi** dal titolo alquanto significativo = “**Non solo procedimento, ma collaborazione**”. La tesi dell’autore è che l’AC potrà affermarsi se si sposterà l’attenzione dalla procedura al processo, ovvero a ciò che accade prima, durante e dopo la formale emissione di un provvedimento. L’autore, volendo supportare l’azione, sia dell’operatore pubblico sia del terzo settore, indica con chiarezza i passi da compiere, gli ostacoli da superare, le figure professionali da mettere in campo, le risorse da attivare. Insomma una piccola ed efficace guida per costruire un capitale fiduciario senza il quale non si realizza l’esperienza collaborativa tra PA ed ETS. **Marco Marucci**, invece, conduce il lettore ad esplorare e a riconoscere – **Gli altri strumenti dell’AC** –: partenariati sociali pubblico-privato, patti di collaborazione, regolamenti di gestione dei beni comuni. Una rassegna che fa vedere come l’AC sia un fenomeno più ampio di quello riconducibile all’articolo 55 del CTS, ma interrelato con il Codice dei contratti pubblici, oltreché a non pochi casi di strumenti anche informali. Seguono due contributi, a firma rispettivamente di **Cristiano Caltabiano e Luca Pesenti** il primo, e di **Gianluca Budano** il secondo, dedicati a presentare e valutare casi di Amministrazione condivisa nel campo delle politiche del lavoro e delle politiche sociosanitarie. Caltabiano e Pesenti a loro volta, dopo una breve disamina della legislazione regionale circa l’utilizzo dell’AC nell’area dei servizi socio-sanitari, esplorano tre casi in diverse aree del paese - Friuli Venezia Giulia, Lazio e Puglia - di originali applicazioni di AC nell’attivazione di servizi socio sanitari rivolti in particolare a persone anziane interessate da patologie neurologiche (Alzheimer, ecc.) e bambini affetti da disturbi autistici. Ciò che risulta da questa disamina è l’importanza di coinvolgere nel servizio non solo il destinatario specifico (anziani e bambini) ma anche le famiglie e i caregiver; superare l’antica querelle tra sociale e sanitario; e creare una effettiva integrazione tra pubblico, privato e terzo settore. I tre casi esaminati

dimostrano per un verso la difficoltà dell'amministrazione condivisa ad insediarsi anche nell'area della sanità in senso stretto; dall'altro l'adattabilità dell'AC a territori, bisogni e soggetti alquanto diversificati. Budano racconta un'esperienza di AC promossa dall'ARPAL Puglia (Agenzia Regionale per le Politiche Attive del Lavoro-) per manifestare al lettore quanto e come sia possibile coprogettare con il Terzo settore servizi per il lavoro in grado di superare non poche rigidità burocratiche e di raggiungere, proprio per l'apporto degli ETS, i soggetti più vulnerabili.

L'ultima parte – **Il contesto della regolazione** – consiste in due contributi rispettivamente di **Francesco Severgnini** e **Giangiorgio Macdonald**. Nel primo, Severgnini muove dall'affermazione che i regolamenti comunali siano già oggi la via più diffusa per l'applicazione del principio di sussidiarietà. Sono infatti più di 300 gli enti locali che hanno adottato regolamenti per la gestione di beni comuni. Questa larga diffusione fa dire all'autore che gli stessi sono diventati un vettore dell'AC e hanno trasformato l'autonomia regolamentare in una disciplina sistematica; non di meno, è ancora necessario formare e accompagnare le PA e il loro personale nella scoperta e sperimentazione di modelli e di prassi. Chiude questa quarta parte il contributo di **Giangiorgio Macdonald** che sviluppa il tema del rapporto tra amministrazione condivisa e Codice dei contratti pubblici (CCP). Il saggio muove dalla constatazione che, con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici – D.lgs 36/2023 – si rende esplicita l'autonomia paritaria tra la disciplina della contrattualistica pubblica e le forme dell'AC normate dal CTS, ovvero si supera, anche in legge ordinaria, la supremazia del CCP e, come aveva già fatto la Corte, si legittima un canale alternativo a quello del mercato e del profitto. Ciò avviene non solo nelle forme ordinarie dell'AC (articolo 55 del CTS), ma anche nei patti di collaborazione e ancor di più nel "partenariato sociale", strumento che può essere utilizzato non solo con gli ETS, ma anche con i privati profit in ragione di una "convenienza" che trascende la sola dimensione economica per tener conto anche della dimensione solidaristica. Nella stessa direzione si muove anche il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali mediante il D.lgs. 210/2022, dove è espressamente previsto il coinvolgimento dei cittadini. In sintesi, conclude l'autore, il principio di concorrenza non è più egemone e la concorrenza nella AC si trasforma in "concorsualità".

Chiude l'intero volume una **mappa/manifesto** elaborata della curatrice **Barbara Boschetti** – **Una bussola per il futuro prossimo delle politiche pubbliche** – che si presenta come una vera e propria guida operativa o meglio una bussola per orientarsi nei territori ancora in gran parte sconosciuti della AC. Davvero uno strumento di facile utilizzo per non perdersi nelle molteplici ma ancora incerte e non standardizzate forme di attuazione dell'AC.

In conclusione, non si può che formulare l'auspicio che la nomina (settembre 2024) del Comitato guida ministeriale dell'Osservatorio dell'amministrazione condivisa consenta di giungere rapidamente a realizzare un monitoraggio e un accompagnamento di quanto sta avvenendo in particolare negli enti locali e nelle Regioni. Ugualmente ci si attende che il MLPS dia continuità all'impegno formativo e consulenziale (avviato nel biennio 23/24) verso i quadri sia della PA sia del Terzo settore. Fondazione Terzjus, con il LAC, è pronta a mettere a disposizione un patrimonio di conoscenze e di pratiche al fine di contribuire a realizzare una "buona" amministrazione condivisa.

PARTE PRIMA

**IL CONTESTO CULTURALE.
PROSPETTIVE E COMPETENZE
A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA**

FELICE SCALVINI

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA SCELTE POLITICHE, PRATICHE AMMINISTRATIVE E COERENZA NORMATIVA: PER NON METTERE VINO NUOVO IN OTRI VECCHIE

SOMMARIO: 1. La lunga marcia dell'Amministrazione Condivisa. – 2. Rigidità consolidate. – 3. Novità e spaesamenti. – 4. Necessità di un nuovo paradigma. – 5. Una cultura politica diversa. – 6. Un management diverso per il Terzo Settore.

1. La lunga marcia dell'Amministrazione Condivisa

Se sette anni vi sembrano pochi...Tanti sono quelli trascorsi dalla introduzione nel nostro ordinamento della prima norma attuativa del principio di sussidiarietà. Quell'articolo 55 del Codice del Terzo Settore (CTS) al quale è stata affidata la missione di rimodellare, riguardo alle attività di interesse generale previste all'art. 5 della medesima legge, il rapporto tra la Pubblica Amministrazione (PA) e i cittadini organizzati nelle forme istituzionali previste dal Codice. In questo modo si è portata a compimento, dopo sedici anni, la rivoluzione copernicana dell'art. 118 quarto comma della Costituzione che, riguardo allo svolgimento di attività di interesse generale, ha riconosciuto la titolarità della funzione pubblica anche in capo ai cittadini singoli o associati. Siamo così a ventitre anni, ai quali potremmo aggiungere, sempre andando a ritroso, i quattro che ci portano al 1997: all'articolo fondativo di Gregorio Arena nel quale per la prima volta venne coniata e argomentata l'ipotesi della "Amministrazione Condivisa" (AC).

Quasi una generazione e mezza è passata, ma l'Amministrazione Condivisa continua a faticare per affermarsi e spesso sembra arrancare, anziché diventare la forma pervasiva delle relazioni tra Pubblica Amministrazione e l'ampio universo del Terzo Settore. Ed anche la pronuncia della Corte Costituzionale ha sicuramente impedito che si determinassero le regressioni auspiccate e promosse da altre istituzioni quali ANAC e Consiglio di Stato, ma non ha prodotto l'auspicata accelerazione all'instaurarsi di un nuovo e diffuso sistema di fluide relazioni e azioni collaborative. Sembra permanere, nella PA ma anche tra gli ETS, una sorta di spaesamento, accompagnato dalla ricerca di formule amministrative certe e consolidate: un insieme di procedure, prassi e atti amministrativi da usare come elisir corroborante e risolutivo.

2. Rigidità consolidate

Perchè, dopo tanto tempo un simile stato di cose? A me pare che la questione abbia una piuttosto chiara motivazione, che affonda le radici nella storia del diritto e delle relazioni amministrative.

Il fatto è che le tradizionali e generalizzate prassi amministrative, per quanto riguarda il rapporto coi soggetti privati, anche quelli operanti per finalità di interesse generale, sono state costruite e si reggono ancora oggi su due logiche tra loro concorrenti: quella autoritaria e quella competitiva. La prima è collegata al principio di sovraordinazione dello stato, in tutte le sue articolazioni, rispetto ai privati, ed è frutto della concezione statuale di origine assolutistica, che storicamente ha improntato la nascita della burocrazia pubblica e che l'avvento di un sistema democratico compiuto ha solo parzialmente rivisto e condizionato. La seconda scaturisce invece dall'idea, invero semplicistica, che la competizione, ad un tempo, generi efficienza e presidi l'imparzialità del decisore, garantendo in questo modo, sotto tutti gli aspetti, la bontà delle scelte dell'amministrazione. Il risultato è che, in ragione di queste due consolidate linee ad un tempo culturali e istituzionali, intorno alla PA si è sviluppato un sistema di relazioni caratterizzato da un lato dal riconoscimento della preminenza della PA, indiscutibile depositaria dei profili e dei contenuti dell'interesse generale, e dall'altro dalla necessaria posizione di sudditanza competitiva di tutti gli altri soggetti coinvolti, al punto che eventuali relazioni collaborative, possono in alcuni casi scivolare nell'illegalità delle turbative d'asta.

Questa situazione nel corso dei decenni ha finito per definire intorno alla Pubblica Amministrazione un vero e proprio ecosistema, del quale essa stessa è parte come perno e protagonista, caratterizzato da modi di essere, visioni, relazioni, prassi che hanno fortemente orientato e strutturato le organizzazioni private, premiando dirigenze con determinati profili, orientando investimenti, ispirando assetti organizzativi, introducendo forme di gestione del rischio, producendo sistemi di controllo peculiari. La spinta ad attrezzarsi per partecipare a procedure competitive ha così forgiato i soggetti che gravitano intorno alla PA, premiando quelli che sono stati in grado di sopravvivere agli altri in questa gara perenne per l'ottenimento dei contratti.

3. Novità e spaesamenti

È questo un ecosistema che appare oggi totalmente spaesato di fronte alla nuova stagione che con l'art. 55 dovrebbe essere giunta a compimento.

Il motivo è che l'Amministrazione Condivisa, rispetto al quadro consolidatosi sulla base dei due presupposti sopra illustrati – vale a dire l'esclusività della titolarità pubblica dell'interesse generale e l'essere al centro di un ecosistema competitivo – rappresenta una totale discontinuità e introduce, per tutti i soggetti in gioco, radicali novità.

Innanzitutto la PA non è più la depositaria esclusiva e originaria dell'interesse generale, il cui perseguimento, ma anche la messa a fuoco, risulta da condividere con una platea più ampia di soggetti. Rispetto ad essi la PA è chiamata:

- ad una azione promozionale e di sostegno – “favorisce l'autonoma iniziativa” (118 Cost.);
- a ritirarsi e lasciare spazio quando si mette in campo un ETS – “secondo il principio di sussidiarietà” (118 Cost.);
- a operare come perno e garante del dispiegarsi del procedimento che porterà a decisioni frutto di valutazioni e scelte condivise, tanto sul piano programmatico quanto su quello progettuale e operativo, insieme ai soggetti del Terzo Settore (art 55 CTS).

In secondo luogo tutta l'attività riconducibile all'AC non sarà segnata da una logica e da procedure competitive, bensì collaborative. È questa la naturale conseguenza della evidenza che, tra soggetti che istituzionalmente condividono il medesimo orientamento all'interesse generale, è la cooperazione e non la concorrenza che può garantire gli esiti migliori. Dato tradotto in dettato ordinamentale dal suffisso “co” (da *cum*, insieme) introdotto a qualificare e orientare qualsiasi azione programmatica e progettuale.

Si tratta di una prospettiva che stravolge completamente gli schemi relazionali in essere, anche nei loro presupposti, e richiede il configurarsi di un ecosistema profondamente diverso da quello preesistente: nella cultura degli attori, nei modi di essere di organizzazioni e persone, nei profili della dirigenza, nelle priorità e nelle modalità di investimento, negli assetti organizzativi e nelle modalità di reciproco relazionarsi tra i diversi soggetti. Direi anche nel complessivo clima psicologico. Infatti va immaginato un ambiente popolato non da soggetti aggressivi, chiamati a competere per fare proprie le opportunità di collaborazione col soggetto egemone che tutto indirizza, bensì un nuovo ecosistema dove tutti hanno imparato a collaborare, partecipando alla definizione di ragionevoli e condivisi obiettivi di interesse generale rispetto ai quali insieme decidere, grazie a un clima di reciproca fiducia, il contributo di ciascuno e le migliori forme di allocazione delle risorse. Tutto in funzione del disegno comune.

Questa è la “botte nuova” entro la quale calare le pratiche dell'Amministrazione Condivisa, che, se ben comprese e correttamente impostate, sono

davvero “vino nuovo”. Questa è la condizione essenziale affinché questo vino nuovo non si deteriori e si trasformi rapidamente in imbevibile aceto.

4. Necessità di un nuovo paradigma

Dunque l'Amministrazione Condivisa, prima ancora di configurarsi come un insieme di prassi amministrative, tanto per la PA che per tutti i soggetti che insieme a lei intendono farsi carico del perseguimento di interessi generali, va intesa innanzitutto come un cambio di paradigma relazionale. Una discontinuità che richiede una cultura collettiva dei soggetti e modalità di rapportarsi totalmente nuovi. Prima ancora sul piano psicologico e comportamentale che su quello strettamente procedimentale. Si tratta dunque di lavorare per lo sviluppo di un sentimento civico comune e per un quadro relazionale, culturale e operativo profondamente rivisto. Fondato sull'impegno e sulla capacità di elaborare in modo condiviso visioni e obiettivi programmatici di lungo periodo; sul parlarsi con franchezza; sulla scelta di tutti i soggetti per un agire trasparente e collaborativo; su codici di condotta radicalmente diversi rispetto a quelli precedenti; su nuove professionalità e sul riconfigurarsi di quelle tradizionali. Questo tanto sul fronte della PA che su quello degli ETS.

In questa prospettiva appare evidente che l'Amministrazione Condivisa non è un *lifting* procedurale, una revisione di formule e atti amministrativi, un edulcorante di preesistenti rigidità. È una vera e propria rivoluzione, che richiede la consapevolezza della necessità di costruire un nuovo e diverso ecosistema, fondato su principi, prassi, regole, ma anche su modi di sentire profondi, comportamenti, relazioni, scelte e investimenti del tutto diversi da quelli sin qui in uso. E richiede il conseguente impegno trasformativo generalizzato, condiviso e attivo. Quindi è essenzialmente una prospettiva innanzitutto “politica”.

5. Una cultura politica diversa

Ricorre in questo ultimo scorcio del 2024 il quarantesimo anniversario di quello che può essere considerato il primo atto di Amministrazione Condivisa. Si tratta dell'affidamento, avvenuto nel novembre del 1984, mediante convenzione e senza alcun bando competitivo, della gestione integrale del verde pubblico della città di Brescia a un raggruppamento di cooperative sociali di inserimento lavorativo. La decisione, dopo un intenso dialogo tra

Comune e Cooperative, fu assunta al termine di una discussione che occupò integralmente due sedute del Consiglio Comunale e di riflesso coinvolse tutta la città e i suoi organi d'informazione. A testimoniare che, secondo il credo dell'allora sindaco Cesare Trebeschi – avvocato amministrativista – nuovi orientamenti collaborativi debbono essere oggetto di adeguata maturazione e decisione all'interno della città e del suo massimo organo di governo politico. Dunque non semplici prassi amministrative, ma decisioni consapevoli, assunte nelle sedi opportune dopo adeguate riflessioni e discussioni. Il tutto con l'idea che è possibile lavorare al DNA di una *civitas* più evoluta, concorde e solidale, nella quale è riconosciuto e valorizzato il contributo che tutti i cittadini possono dare al bene comune.

L'Amministrazione Condivisa per affermarsi ha dunque bisogno di una nuova e diffusa cultura politica, soprattutto in relazione a cosa è “pubblico”. Una cultura politica che deve maturare tanto sul fronte delle istituzioni quanto nell'ambito delle organizzazioni del Terzo Settore. La sfida per queste ultime è innanzitutto di comprendere che bene pubblico non è soltanto la specifica attività alla quale ciascuna di esse si sta applicando, ma che è l'insieme delle attività di tante organizzazioni e altro ancora. Che dunque è essenziale assumere una visione e un approccio ampi, in grado di ricomprendere la complessità di bisogni, interessi, culture, obiettivi di una comunità, per sua natura complessa e articolata. Che si tratta di imparare insieme a trovare i necessari punti di equilibrio, attraverso un dibattito pubblico capace di arrivare a definire meccanismi di ragionevole condivisione e solidarietà, anche in relazione alle risorse disponibili. Per fare ciò non si può essere portatori soltanto dei bisogni e delle istanze, delle quali si è paladini, da negoziare strenuamente, in un quadro di risorse comunque scarse, in competizione con altri bisogni ed istanze, ma va costruita una capacità di approccio corale, proiettato nel lungo periodo, entro il quale costruire, attraverso meccanismi di solidarietà, le risposte adeguate per tutti e per ciascuno.

6. Un management diverso per il Terzo Settore

È evidente che al cambio di paradigma è necessario si colleghi un cambio di “clima” nei rapporti interni tra le organizzazioni del TS. Ad una simile virata epocale va dedicata una cura particolare. Da parte della PA alla quale compete dichiarare che “è scoppiata la pace”, sancendo che le pratiche competitive, fatte di gare, con spesso strascichi di ricorsi e contenziosi, sono superate. Ma soprattutto le organizzazioni stesse debbono decidere di voltare pagina. In particolare il mondo cooperativo deve sapersi ricordare che la

“cooperazione tra cooperative” è indicata dall’Alleanza Cooperativa Internazionale come uno degli irrinunciabili principi cooperativi sanciti a livello globale. Risulta quindi decisivo acquisire la consapevolezza di quanto, per l’imprenditoria sociale e per il TS in generale, risulti fallace l’idea che possa essere la concorrenza a generare sviluppo ed equità.

Questo con buona pace delle teorie purtroppo ancora dominanti in varie sedi accademiche e di formazione manageriale, anche per il TS. Se una organizzazione persegue un interesse generale è evidente che ciò non può tradursi nella ricerca della propria crescita a tutti i costi e in tutti modi, soprattutto se avviene a scapito di altre realtà. Il pensiero che spesso guida gli enti è così sintetizzabile: “noi perseguiamo la soddisfazione di un interesse generale, quindi, più cresciamo e più ci espandiamo, maggiormente l’interesse generale trova una risposta”. È evidente quanto una simile visione non tenga conto di come nessuna organizzazione sia un’isola, nè possa vantare l’esclusiva della risposta ad un bisogno, se non nell’immaginario narcisistico di qualche suo dirigente. Ed anche nel caso fosse fosse l’unica a operare in un qualsiasi settore, dovrebbe valutare se sia più efficace puntare sulla propria espansione e non invece sul sostegno alla proliferazione di altri soggetti.

Da quanto sin qui considerato credo appaia evidente come l’Amministrazione Condivisa non sia tanto una questione per giuristi e avvocati. A loro va il merito di averla legittimata e oggi e domani toccherà anche a loro difenderla, ma per il resto sono altre le figure professionali di cui c’è bisogno per la “messa a terra”: animatori di comunità, psicologi sociali, coach, manager cooperativi, pianificatori nei diversi ambiti. E politici in grado di proporre indirizzi, alimentare dibattiti e consapevolezza, coagulare consenso, portando in modo consapevole e attivo nei territori e nelle amministrazioni locali le grandi scelte compiute dal legislatore nazionale, tanto in ambito costituzionale che di legislazione ordinaria.

FACILITARE I PROCESSI DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA CONTESTI, DINAMICHE, INDICAZIONI PRATICHE E IMPEGNI

SOMMARIO: 1. Contesti, dinamiche e piani di intervento nell'amministrazione condivisa. – 1.1. Varietà e cross-settorialità dei contesti. – 1.2. Dinamiche di governance, di autonomia, di partecipazione. – 1.3. Piani di intervento nell'amministrazione condivisa. – 2. Indicazioni pratiche per facilitare l'amministrazione condivisa. – 2.1. Facilitare nei diversi contesti dell'amministrazione condivisa. – 2.2. Favorire il dialogo e attivare connessioni progettuali. – 2.3. Preparare e allestire gli spazi. – 2.4. Progettare i format per la partecipazione. – 3. Impegni e responsabilità per l'amministrazione condivisa. – 3.1. Sostenere la tensione desiderante. – 3.2. Promuovere concretezza. – 3.3. Curare accessibilità e agibilità partecipative. – 3.4. Promuovere la correttezza dei processi. – 3.5. Accompagnare e rendere autonomi. – 4. Considerazioni di sintesi.

1. Contesti, dinamiche e piani di intervento nell'amministrazione condivisa

L'amministrazione condivisa rappresenta un approccio innovativo alla gestione della cosa pubblica, basato sul principio costituzionale di sussidiarietà: promuove la collaborazione tra enti pubblici, cittadini e organizzazioni del Terzo Settore per la risoluzione di problemi di interesse generale. Questo approccio si realizza in una **vasta gamma di contesti**, tra cui la coprogrammazione di politiche pubbliche e la coprogettazione di interventi e servizi collettivi, la gestione di spazi di comunità, i patti di collaborazione per i beni comuni e i bilanci partecipativi. La cross-settorialità è una caratteristica chiave dell'amministrazione condivisa, che si estende a settori come il welfare, la cultura, l'educazione e la rigenerazione urbana.

L'amministrazione condivisa genera **dinamiche innovative** che promuovono autonomia civica dei cittadini, autonomia regolamentare degli enti locali, governance collaborativa in una prospettiva di partecipazione inclusiva.

* Agente di sviluppo locale e socio di Pares. Si occupa di coprogrammazione, progettazione partecipata e project management; cura la costruzione e la gestione delle partnership; accompagna comunità di pratica e gruppi di lavoro.

** Consulente e formatore sui temi della responsabilità, degli apprendimenti organizzativi e delle collaborazioni cross-sector. Collabora con l'Università degli Studi di Trento. È socio di Pares.

Per promuovere interazioni costruttive, la sua implementazione richiede un cambio di paradigma e l'azione di diverse figure di facilitazione che operano su **tre piani di intervento**: la promozione politico-culturale, la facilitazione di processo e la facilitazione operativa.

1.1. Varietà e cross-settorialità dei contesti

Attraverso l'amministrazione condivisa un ente pubblico condivide con i cittadini e con le associazioni che ne aggregano gli interessi "risorse e responsabilità per risolvere insieme problemi di interesse generale"¹, dando forma al principio costituzionale di sussidiarietà. L'amministrazione condivisa non può essere pertanto ridotta a una mera serie di procedimenti amministrativi². È invece, piuttosto, un orientamento che la pubblica amministrazione adotta per promuovere, in diversi e molteplici ambiti, processi di *agency* collettiva e di collaborazione³. Ambiti in alcuni casi normati dal Codice del Terzo Settore (articoli 55 e 56), altri riferibili direttamente alla Costituzione (all'articolo 118: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"). Non si tratta peraltro di una novità recente, infatti nel contesto dei servizi sociali, già dal 2000, attraverso la legge 328 (articolo 1), è stato riconosciuto agli "organismi non lucrativi di utilità sociale" un ruolo attivo "nella programmazione, nell'organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Facilitare processi di amministrazione condivisa significa pertanto agire nell'ambito di una vasta gamma di contesti⁴ nei quali il principio di sussidiarietà viene praticato:

- **i procedimenti di coprogrammazione**, che permettono di co-costruire politiche pubbliche, piani locali e programmi d'azione, integrando le prospettive di diversi stakeholder e creando soluzioni condivise e attuabili;

¹ Si veda: ARENA G. e BOMBARDELLI M. (2022), L'amministrazione condivisa, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, 62/22, Università degli Studi di Trento.

² Si veda: PEZZANA P. (2023), L'amministrazione condivisa: perseguire l'interesse generale tra processi e procedimento, *Impresa Sociale*, 4/2023.

³ Si veda: ARENDT H. (1958), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, 2003.

⁴ Si veda: LABSUS e PARES (2023), *Collaborare. Manifesto per l'amministrazione condivisa*, in *Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà*, 30 ottobre 2023, (consultato il 25 ottobre 2024).

- **i procedimenti di coprogettazione**, che favoriscono la creazione congiunta di servizi e interventi specifici volti a incrementare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione sociale e di promozione del benessere;
- **i percorsi di programmazione**, progettazione e realizzazione concertata di interventi e servizi sociali nell'ambito dei Piani di Zona;
- **i processi di sviluppo e gestione di spazi di comunità** come community hub⁵, case di quartiere, biblioteche di periferia, centri culturali e sociali, laboratori di vicinato, spazi di partecipazione civica e altri "luoghi praticati"⁶, che possono essere regolati da convenzioni, concessioni, o comodati tra pubbliche amministrazioni e ETS;
- **i patti di collaborazione per la cura dei beni comuni materiali e immateriali**, spesso finalizzati ad animare e promuovere rioni e quartieri attraverso l'impegno diretto degli abitanti;
- **i bilanci partecipativi**, che consentono ai cittadini di presentare, progettare, selezionare proposte per la città;
- **i patti educativi di comunità**, attraverso i quali scuole, enti locali e comunità educante elaborano una nuova visione di scuola aperta al territorio;
- **molti altri ambiti** nei quali la funzione amministrativa tipica degli enti pubblici, volta a soddisfare bisogni collettivi, viene assunta in forma collaborativa da istituzioni diverse, da altri attori locali e dai cittadini.

La variegata gamma degli ambiti e dei contesti d'azione dell'amministrazione condivisa rimanda anche al concetto di cross-settorialità. Procedimenti, processi, progetti e iniziative di amministrazione condivisa sono infatti trasversali ai settori del welfare, della cultura, dell'educazione, dell'ambiente, della cittadinanza attiva, della rigenerazione urbana. D'altra parte, non è un caso che lo stesso DM 72/2021 (Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore) indichi come buona pratica dei procedimenti di coprogrammazione considerare "più oggetti tra loro connessi" e integrarli nelle politiche generali della pubblica amministrazione.

1.2. Dinamiche di governance, di autonomia, di partecipazione

Insieme alla varietà degli ambiti nei quali si esercita l'amministrazione condivisa, va posta l'attenzione su almeno **tre dinamiche che costituiscono la ricchezza e la carica innovativa dei percorsi di collaborazione tra pub-**

⁵ Si veda: CALVARESI C. (2016), Community Hub, due o tre cose che so di loro, che-fare.com, 6 ottobre 2016 (consultato il 10 novembre 2024).

⁶ Si veda: CERTEAU DE M. (1990), L'invenzione del quotidiano, Edizioni Lavoro, 2001.

blica amministrazione e cittadini singoli e associati. Nell'ambito di queste dinamiche, di volta in volta, le figure di facilitazione giocano differenti ruoli:

- a. coordinano processi di governance collaborativa (agendo il ruolo di imprenditori della collaborazione);
- a. abilitano dinamiche di autonomia (vestendo i panni di formatori-consulenti);
- b. promuovono approcci partecipativi inclusivi (agendo come animatori della partecipazione).

I percorsi di amministrazione condivisa possono configurarsi come dinamiche di governance collaborativa nei quali soggetti non pubblici sono coinvolti in processi decisionali di cui è responsabile uno o più soggetti pubblici. Tale coinvolgimento – formale, orientato al consenso e deliberativo – ha come obiettivo la formulazione di **agende di policy**, la co-programmazione di interventi pubblici locali, la loro implementazione. Un processo di governance collaborativa è costellato da una moltitudine di attori – di vario tipo e natura – portatori di obiettivi, interessi e strutture organizzative differenti. Per favorire una maggiore integrazione tra pubblico e privato, i facilitatori dei processi di governance collaborativa sono attori che, a livello locale, fungono da **imprenditori della collaborazione**, agenti di sviluppo che si fanno intermediari dei processi stessi.

I percorsi di amministrazione condivisa sono orientati a promuovere dinamiche di autonomia dei diversi soggetti che ne sono protagonisti. Autonomia civica dei cittadini, che attraverso l'amministrazione condivisa esprimono il valore civico, culturale e sociale della loro libera iniziativa; e autonomia regolamentare degli enti locali, che, in un processo di decentramento delle scelte, in base all'articolo 114 della Costituzione, regolamentano e amministrano, sotto la propria responsabilità, e a favore delle rispettive comunità, una parte rilevante delle funzioni pubbliche, ovvero delle attività svolte nell'interesse della collettività. Per alimentare questi processi di autonomia, i facilitatori sono **formatori-consulenti** che formano le figure tecniche che operano in enti pubblici e organizzazioni del privato sociale formale e informale e le accompagnano nelle definizioni di regolamenti e procedimenti.

Infine, i processi di amministrazione condivisa sono generalmente basati su dinamiche partecipative inclusive. Per accompagnare questi processi i facilitatori sono **animatori delle partecipazione** che dispongono di un quadro metodologico che permette loro di padroneggiare la facilitazione concreta dei processi (attivazione, coinvolgimento, accompagnamento), di progettare e gestire diversi format partecipativi, di

utilizzare la scrittura come tecnologia connettiva, di promuovere l'accessibilità e l'accoglienza⁷.

1.3. Piani di intervento nell'amministrazione condivisa

Abbiamo visto come facilitare i processi di amministrazione condivisa significhi agire in una vasta gamma di contesti e si traduca nell'operare nell'ambito di almeno tre dinamiche innovative. D'altra parte, i cambiamenti di assetto normativo, procedimentale, organizzativo e operativo (come quelli introdotti dall'amministrazione condivisa) non sono semplici, automatici e lineari⁸: sia per effetto di una progressiva messa a punto degli apparati operativi chiamati ad applicare le nuove norme e i nuovi procedimenti, sia per la disponibilità ricettiva che differenti contesti sono in grado di attivare⁹.

Da un altro punto d'osservazione, si può altrettanto affermare che, nell'ambito dell'amministrazione condivisa, **le figure di facilitazione agiscono muovendosi su tre concreti piani di intervento, che rimandano ad altrettante differenti modalità di esercizio dell'azione facilitante:**

- a. il piano della promozione politico-culturale dell'amministrazione condivisa (dove agiscono i facilitatori culturali);
- b. il piano della facilitazione di processo (dove sono attivi gli abilitatori di processi);
- c. il piano della facilitazione operativa (dove sono impegnati i facilitatori-tecnici).

Sul piano della promozione politico-culturale, i facilitatori culturali svolgono un ruolo cruciale nel promuovere un cambio di paradigma nella gestione della cosa pubblica. Non si tratta solo di sensibilizzare istituzioni, organizzazioni e cittadini sui benefici dell'amministrazione condivisa, ma di promuovere un'apertura al nuovo e una comprensione reciproca tra diverse posizioni, interessi e paradigmi. L'obiettivo è creare un immaginario regolatorio e operativo che integri gli aspetti innovativi dell'amministrazione condivisa. I facilitatori culturali illustrano le novità attese, evidenziando gli aspetti distintivi e di discontinuità rispetto ai modelli tra-

⁷ Si veda: MAINO G., CAU M. (2023), Coprogrammare e coprogettare: alcune considerazioni sugli approcci partecipativi, *Impresa Sociale*, 3/2023.

⁸ Si veda: GALLO L. (2023), "Introduzione", in BOSCHETTI B. L. (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 11-14.

⁹ Si veda: FAZZI L. (2021), *Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale*, *Impresa Sociale*, 3/2021.

dizionali. Inoltre, prefigurano percorsi di implementazione sostenibili, tenendo conto delle possibili difficoltà, degli impatti, dei vantaggi e svantaggi, e proponendo percorsi incrementali di ricezione delle riforme. La loro azione si rivolge a network qualificati, organizzazioni di rappresentanza e circuiti in grado di influenzare una pluralità di attori a livello regionale e sovra territoriale. Attraverso eventi dedicati e convegni formativi, mettono a disposizione conoscenze tecniche utili a chi ha funzioni politiche e regolatorie. La sfida principale consiste nel riportare le aspettative nell'alveo del possibile, mantenendo un equilibrio tra la promozione dell'innovazione e la presentazione di scenari realistici, evitando sia trionfalismi eccessivi sia pessimismo.

Sul piano della facilitazione di processo, gli abilitatori di processo si concentrano sul tradurre in pratica i principi dell'amministrazione condivisa, supportando processi complessi come la progettazione, la coprogettazione e lo sviluppo di strategie di cogestione. Agiscono come mediatori tra attori diversi - istituzioni, cittadini, Terzo Settore - promuovendo il dialogo, l'avvicinamento e la convergenza verso processi di coprogrammazione e coprogettazione per la costruzione di politiche aperte e inclusive. Il loro compito è quello di accompagnare i partecipanti in tutte le fasi del processo: dalla definizione degli obiettivi all'individuazione delle risorse, dalla gestione delle criticità al monitoraggio dei progressi. Operano principalmente a livello locale, attraverso tavoli di lavoro e sessioni di coprogettazione, supportando la creazione di strategie condivise, l'elaborazione di soluzioni innovative e la strumentazione degli apparati tecnici. La sfida principale è quella di contrastare lo scetticismo e la resistenza al cambiamento, promuovendo la fiducia e la collaborazione tra gli attori coinvolti, mettendo in campo impianti procedurali consistenti.

Con riferimento alla facilitazione operativa, i facilitatori-tecnici intervengono a livello pratico per accompagnare e animare i processi operativi partecipati, supportando i gruppi di lavoro nella gestione delle attività, dei tempi e dei processi. Si concentrano sull'efficienza e l'inclusività dei processi operativi, garantendo la partecipazione di tutti gli attori coinvolti, compresi quelli meno forti e accreditati. Utilizzano tecniche specifiche di facilitazione per stimolare la partecipazione, la collaborazione e la creatività all'interno dei gruppi di lavoro. La loro azione si svolge a livello interorganizzativo e partenariale, attraverso comunità di pratica, formazioni partecipate e tavoli di coordinamento progettuale. La sfida principale è quella di abilitare tutti i soggetti a partecipare attivamente ai processi decisionali, creando un ambiente collaborativo e inclusivo in cui anche le piccole organizzazioni portatrici di innovazione possano contribuire attivamente.

2. Indicazione pratiche per facilitare l'amministrazione condivisa

Facilitare l'amministrazione condivisa è un processo complesso che richiede la capacità di mettere in sinergia attori diversi, nell'ambito di dinamiche fluide e piani di intervento multiformi. In **diversi contesti**, le figure di facilitazione assumono ruoli poliedrici, operando come broker locali che tessono reti di collaborazione, agenti di sviluppo che promuovono l'interesse generale, project manager che coordinano progetti interorganizzativi e esperti di valutazione partecipata che misurano l'impatto e promuovono l'apprendimento collettivo.

Affinché l'amministrazione condivisa si riveli efficace, è fondamentale **coltivare il dialogo** tra i partecipanti, creando un clima di fiducia e scambio che arricchisca il capitale relazionale e apra la strada a connessioni operative e progettuali concrete. Si tratta di costruire un ecosistema di apprendimento in cui i partecipanti si sentano accolti e incoraggiati a condividere le proprie esperienze e competenze, confrontandosi apertamente e in modo costruttivo per giungere a una conoscenza collettiva più ricca.

L'inclusione è un altro pilastro dell'amministrazione condivisa: è necessario **aprire i processi** a una partecipazione ampia e diversificata, includendo anche soggetti che potrebbero essere esclusi a priori. Attraverso questionari, seminari di ascolto attivo, laboratori di ideazione e workshop di coprogettazione, i processi di coprogrammazione e coprogettazione formali possono essere arricchiti dai contributi di stakeholder, gruppi informali, cittadini e beneficiari.

La **cura dell'allestimento degli spazi** di lavoro, spesso trascurata, è un ingrediente cruciale per il successo di un processo di facilitazione. Ambienti accessibili, accoglienti e flessibili, arricchiti da supporti visivi chiari e stimolanti, contribuiscono a creare un'atmosfera positiva e proficua, favorendo l'interazione e la collaborazione tra i partecipanti.

Infine, la **progettazione di format chiari e replicabili** è fondamentale per strutturare le attività partecipative e garantire il coinvolgimento attivo dei partecipanti. Un format efficace si distingue per **originalità, replicabilità ed esportabilità**, offrendo una struttura collaudata che semplifica la progettazione, garantisce un coinvolgimento strutturato e promuove la diffusione di buone pratiche.

2.1. Facilitare nei diversi contesti dell'amministrazione condivisa

Abbiamo visto come facilitare i processi di amministrazione condivisa significhi agire in contesti, dinamiche e piani di intervento molto variegati.

In questi diversi ambiti, le figure di facilitazione giocano ruoli differenti, mettono in gioco competenze multiformi: sono di volta in volta broker locali¹⁰, agenti di sviluppo, project manager, esperti di valutazioni d'impatto partecipate.

- Nei **procedimenti e nei processi a carattere programmatico** i facilitatori giocano prevalentemente il ruolo di **broker locali**: curano la mappa degli attori da coinvolgere, incoraggiando la partecipazione di organizzazioni che possono portare punti di vista laterali e originali, favoriscono approcci cross-settoriali, allestiscono setting inclusivi.
- Nei processi di amministrazione che richiedono di coprogettare, le figure di facilitazione sono **agenti di sviluppo** in grado di sollecitare le organizzazioni coinvolte nelle sessioni di lavoro ad assumere il punto di vista dell'interesse generale, nella consapevolezza che il "passaggio da sistemi competitivi verso ambienti collaborativi non può essere considerato [...] automatico, né scontato"¹¹, ma - appunto - va facilitato¹².
- Anche le **co-realizzazioni** (o le cogestioni) richiedono l'intervento di facilitatori che in questo caso possono diventare veri e propri **project manager interorganizzativi**, in grado di rispondere non tanto a una organizzazione capofila, ma complessivamente a tutta la coalizione di organizzazioni e persone impegnate nello sviluppo di progetti di amministrazione condivisa¹³.
- Nelle **valutazioni di impatto**, utili per fare il punto su quanto realizzato e fondamentali per imparare dall'esperienza e migliorare, i facilitatori sono **esperti di valutazione partecipata**: sono in grado di accompagnare i processi valutativi nell'ambito di comunità di pratica e di apprendimento tra stakeholder dei progetti e dei servizi (operatori, professionisti, volontari, attori locali, beneficiari).

2.2. Favorire il dialogo e attivare connessioni progettuali

Le figure professionali chiamate a facilitare hanno innanzitutto il compito di favorire il dialogo tra i partecipanti, come base per attivare relazioni di

¹⁰ Si veda: OLIVIER DE SARDAN J.P. (1995), *Antropologia e sviluppo*, Cortina, 2008.

¹¹ Si veda: FAZZI L. (2023), *La co-progettazione tra management amministrativo e politica sociale: un vademecum operativo*, Impresa Sociale, 4/2023.

¹² Si veda: MAROCCHI G. (2024), *Perché la coprogrammazione arranca?*, Welfrum 29 Febbraio 2024 (consultato il 20 ottobre 2024).

¹³ Si veda: CAU M. e MAINO G. (2017) (a cura di), *Progettare in partnership. Idee per collaborazioni cross-sector tra organizzazioni nonprofit, imprese, enti pubblici e gruppi informali di cittadini*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli.

fiducia, accrescere il capitale relazione e come premessa per attivare connessioni operative e progettuali.

Si tratta di alimentare un clima adeguato tra i partecipanti, un ecosistema fertile, nella prospettiva di attivare comunità di pratica¹⁴ capaci di:

- **coinvolgere**, ovvero accogliere i partecipanti e farli sentire a proprio agio, incoraggiandoli a condividere le proprie esperienze e competenze in modo aperto e collaborativo;
- **condividere**, facendo sentire i componenti liberi di raccontare le proprie attività e condividere conoscenze ed esperienze, sia pratiche sia teoriche;
- **confrontare**, analizzando criticamente le informazioni, mettendo in discussione le ipotesi e le prospettive individuali, costruendo un patrimonio di conoscenza collettiva;
- **sviluppare**, stimolando l'apprendimento, la crescita collettiva l'impegno condiviso e generando una cooperazione interdipendente.

Chi facilita, quindi **crea spazi di ascolto e di confronto** incoraggia i partecipanti ad esprimere il proprio punto di vista, a confrontarsi con posizioni diverse e a cercare punti di convergenza; **attiva connessioni tra persone e idee** facilitando l'incontro tra professionisti con esperienze e competenze diverse, stimolando la creazione di nuove reti e collaborazioni; **contribuisce a promuovere coalizioni tra diversi** incoraggiando la collaborazione tra individui, gruppi e organizzazioni, favorendo la condivisione di risorse, conoscenze ed esperienze.

2.3. Preparare e allestire gli spazi

La facilitazione nei diversi contesti di pratica dell'amministrazione condivisa richiede una particolare cura della preparazione e dell'allestimento degli spazi di confronto e di lavoro: la cura dei setting, troppo spesso sottovalutata, è uno degli ingredienti cruciali per la buona riuscita di un processo di facilitazione. L'importanza della cura dell'allestimento degli spazi di confronto, dialogo, partecipazione può essere resa evidente se consideriamo quanto gli allestimenti sono importanti per la fruizione di eventi pubblici quali sono le mostre. L'allestimento è parte integrante dell'esperienza, ne è precondizione, contesto e processo¹⁵. Per preparare e allestire setting effica-

¹⁴ Si veda: MAINO G. (2024), "Cosa (non) sono le Comunità di pratica", in Pares e Secondo Welfare, Comunità di pratica.

¹⁵ Si veda: MAINO G. (2023), Setting nella facilitazione e nella partecipazione, Percorsi di Secondo Welfare 04 maggio 2023 (consultato il 17 ottobre 2024).

ci è importante curare diversi aspetti, sia fisici sia immateriali. Ecco alcuni aspetti chiave:

- **accessibilità:** i luoghi devono essere facilmente accessibili a tutti i partecipanti, con informazioni chiare, tempi adeguati di preavviso e supporto per superare eventuali barriere fisiche;
- **accoglienza:** i partecipanti devono sentirsi attesi e benvenuti; la scelta di una location adeguata, che esprima la rilevanza dell'iniziativa, può contribuire a creare un'atmosfera positiva;
- **flessibilità:** gli spazi devono essere riconfigurabili in base alle esigenze delle attività; se lo spazio presenta vincoli, è importante adottare soluzioni creative per rendere l'ambiente più dinamico e funzionale;
- **scritture:** cartelloni, mappe di lavoro, programmi dettagliati e altri supporti visivi possono orientare i partecipanti, anticipare il clima di lavoro e facilitare la comprensione delle attività;
- **facilitazioni informali:** offrire cibo e bevande durante gli incontri può contribuire a creare un'atmosfera più informale e rilassata, favorendo l'interazione e la costruzione di relazioni;
- **location e ospitalità:** la scelta della location può influire sulla percezione dell'iniziativa e sulla dinamica tra i partecipanti; luoghi terzi, come biblioteche o musei, possono favorire la collaborazione e la parità; l'ospitalità reciproca nelle sedi dei partecipanti può rafforzare il senso di collaborazione e conoscenza;
- **gestione degli spazi:** anche in ambienti non ideali, è possibile migliorare il setting con piccoli accorgimenti, per esempio evitando che tavoli da conferenza ingombranti rappresentino una barriera o usando con intelligenza spazi adiacenti alla sala principale (ingressi o corridoi) per i lavori di gruppo.

2.4. *Progettare i format per la partecipazione*

Nei processi partecipati di amministrazione condivisa, l'efficacia della partecipazione stessa è strettamente legata alla strutturazione del processo e alla definizione di format chiari e replicabili¹⁶. I format, in questo contesto, assumono un ruolo fondamentale nell'organizzazione e nella gestione delle attività partecipative, garantendo un coinvolgimento attivo e produttivo da

¹⁶ Si veda: Cau M., MAINO G. (2023) Fondazioni di comunità: come coprogrammazione e coprogettazione promuovono lo sviluppo locale, in Maino F. (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*, Sesto Rapporto sul secondo welfare, Percorsi di Secondo Welfare, pp. 198-216 (consultato il 30 settembre 2024).

parte dei partecipanti. Possiamo considerarli come delle ricette: non solo un elenco di attività, ma una struttura che ne stabilisce l'ordine, le modalità di interazione e le regole. Naturalmente la scelta del format più adatto dipende dal contesto specifico e dagli obiettivi da raggiungere. Un format ben progettato presenta tre caratteristiche chiave¹⁷:

- **originalità**: un format si distingue per elementi unici e dettagli specifici che stimolano l'interazione e la produzione di risultati concreti; ad esempio, un format può prevedere attività che favoriscono l'espressione di idee, lo scambio di opinioni o la collaborazione in piccoli gruppi;
- **replicabilità**: un format può essere riproposto nello stesso contesto senza perdere la sua capacità di coinvolgere i partecipanti; la ripetibilità di un format non significa monotonia, ma la possibilità di applicare una struttura collaudata che garantisce un'esperienza partecipativa positiva;
- **esportabilità**: un format può essere adattato a contesti diversi mantenendo la sua efficacia; un buon format, come un concept televisivo di successo, si basa su meccanismi di funzionamento universali che lo rendono adattabile a diverse situazioni.

L'utilizzo di format predefiniti offre diversi vantaggi per i processi di amministrazione condivisa: **i format facilitano la progettazione e la gestione delle attività**, infatti disporre di una struttura predefinita semplifica l'organizzazione del processo collaborativo, e consente di ridurre tempi ed energie necessarie per la pianificazione; **i format garantiscono un coinvolgimento attivo e strutturato dei partecipanti**: con le loro regole e attività specifiche, guidano i partecipanti in un percorso coinvolgente e definito, favorendo la partecipazione attiva e la collaborazione; **i format promuovono la replicabilità e la diffusione di buone pratiche**, infatti documentare e condividere format efficaci permette di creare un repertorio di strumenti open source che possono essere riutilizzati, adattati e migliorati dalla comunità dei facilitatori. La costruzione di format rappresenta un elemento chiave per rendere i processi partecipativi di amministrazione condivisa più efficaci, inclusivi e produttivi.

3. Impegni e responsabilità per l'amministrazione condivisa

Nel sostenere i processi di amministrazione condivisa, le figure di facilitazione sono chiamate a curare l'equilibrio tra desideri e concretezza, a favo-

¹⁷ Si veda: TAGGI P. (2011), *Il manuale della televisione. Le idee, le tecniche, i programmi*, Roma, Gremese.

rire l'inclusione di tutti, a garantire la correttezza, a capacitare i partecipanti. Innanzitutto, il facilitatore agisce come catalizzatore di energie positive, alimentando la **tensione desiderante** che spinge i partecipanti a immaginare e realizzare un futuro migliore. In secondo luogo, promuove la **concretezza**, aiutando a tradurre le aspirazioni in azioni realizzabili, definendo obiettivi concreti e piani d'azione realistici. Inoltre, si impegna a garantire l'**accessibilità e l'agibilità partecipative**, rimuovendo barriere architettoniche, linguistiche o culturali e promuovendo un clima di rispetto e inclusione. Un altro aspetto importante è la **correttezza formale e sostanziale** dei processi, assicurando il rispetto delle regole e pari opportunità di partecipazione per tutti gli attori coinvolti. Infine, il facilitatore accompagna i partecipanti in un **percorso di crescita**, rendendoli autonomi e capaci di autodeterminarsi attraverso il trasferimento di competenze, la creazione di spazi di apprendimento e la costruzione di reti relazionali.

3.1. Sostenere la tensione desiderante

I processi di amministrazione condivisa richiedono la partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti. Al centro dei processi, la figura del facilitatore è innanzitutto impegnata a **catalizzare energie e a ispirare visioni**: a stimolare la tensione desiderante, che spinge ogni individuo a immaginare un futuro migliore e a impegnarsi attivamente per realizzarlo¹⁸. Questa tensione è il motore del cambiamento, l'energia che alimenta la creatività e l'innovazione. Nei processi di amministrazione condivisa, il facilitatore aiuta i partecipanti a:

- **visualizzare il possibile**: attraverso esercizi di immaginazione guidata e tecniche narrative, il facilitatore invita i partecipanti a immaginare scenari futuri desiderabili, superando i limiti del presente e aprendosi a nuove prospettive;
- **sviluppare una visione condivisa**: facilitando il dialogo e la condivisione di idee, il facilitatore contribuisce alla costruzione di una visione comune del futuro, un obiettivo condiviso verso cui tutti gli attori possono convergere;
- **pensare fuori dagli schemi**: sfidando i preconcetti e le abitudini consolidate, il facilitatore incoraggia i partecipanti a esplorare soluzioni innovative e a trovare nuove modalità di collaborazione.

La scelta delle parole è fondamentale per creare un clima di fiducia e di coinvolgimento. Un linguaggio evocativo, che offre immagini e si serve

¹⁸ Si veda: MANZINI E. (2018), *Politiche del Quotidiano*, Edizioni di Comunità.

di metafore, è in grado di **appassionare** con parole che attivano l'immaginazione e alimentano la voglia di fare; di **appassionare emotivamente** con un linguaggio efficace nel motivare le persone all'azione; **favorire l'intesa tra le persone** con un linguaggio inclusivo e partecipativo per favorire la costruzione di un senso di comunità e di appartenenza. Sostenere la tensione desiderante significa alimentare la fiducia nell'impegno, mostrando i cambiamenti possibili e la possibilità di contribuire a renderli realtà. Il facilitatore, con le sue competenze e la sua capacità di creare un ambiente favorevole, svolge un ruolo fondamentale in questo processo, diventando un vero e proprio catalizzatore di energie positive.

3.2. *Promuovere concretezza*

Per promuovere la concretezza e la praticabilità delle iniziative di amministrazione condivisa, il facilitatore è altresì impegnato ad assumere un ruolo chiave che va oltre l'ispirazione di visioni e desideri: il suo compito è quello di **accompagnare i partecipanti verso azioni realizzabili, tenendo conto del contesto reale in cui si opera**. Il facilitatore affianca i partecipanti per:

- **favorire una visione lucida della realtà**, incoraggiandoli ad analizzare a fondo il contesto in cui si trovano, valutando attentamente le risorse a disposizione e i vincoli da affrontare; nell'amministrazione condivisa, questo approccio realistico è essenziale per definire obiettivi concreti e raggiungibili;
- **stimolare una valutazione critica delle idee**: oltre a incoraggiare la generazione di idee, il facilitatore stimola un'analisi critica della loro fattibilità; questo significa valutare attentamente la realizzabilità delle proposte, considerando gli ostacoli potenziali e cercando soluzioni pratiche per superarli; questo processo di valutazione evita di investire tempo ed energie in progetti irrealizzabili, indirizzando i partecipanti verso soluzioni concrete;
- **guidare la creazione di piani d'azione realistici**: il facilitatore non si limita a stimolare il pensiero creativo ma si impegna attivamente nella definizione di piani d'azione concreti per realizzare il cambiamento desiderato; questo implica la definizione di obiettivi specifici e misurabili, la creazione di una timeline realistica e l'assegnazione di responsabilità chiare ai componenti del gruppo.

In altre parole, il facilitatore agisce come un ponte tra l'ispirazione e l'azione, aiutando i partecipanti a tradurre le aspirazioni in azioni concrete. Questo equilibrio tra la spinta visionaria e la concretezza pragmatica è fondamentale per guidare processi di trasformazione efficaci e duraturi nel tempo.

3.3. *Curare accessibilità e agibilità partecipative*

Tra gli impegni e le responsabilità delle figure di facilitazione merita particolare attenzione la cura dell'accessibilità e dell'agibilità partecipative.

Attraverso la cura dell'accessibilità si assicura a tutti i partecipanti l'accesso agli spazi e alle attività, rimuovendo eventuali barriere architettoniche, linguistiche o culturali. In particolare vanno prese in considerazione:

- **l'accessibilità fisica:** considerando, oltre alle barriere architettoniche, anche l'accessibilità ai trasporti, la disponibilità di parcheggi, l'adeguatezza dei servizi logistici e la presenza di ausili per persone con disabilità;
- **l'accessibilità comunicativa,** utilizzando un linguaggio chiaro e semplice, evitando tecnicismi; è importante fornire materiali informativi in diversi formati (cartaceo, digitale, audio, video) e in più lingue, se necessario;
- **l'accessibilità digitale,** rendendo disponibili online, in formato digitale, i materiali e le informazioni relative ai processi, garantendo la compatibilità con i diversi dispositivi e sistemi operativi.

La cura dell'agibilità garantisce che le condizioni di interazione e di relazione siano favorevoli alla partecipazione attiva di tutti, promuovendo un clima di rispetto, inclusione e collaborazione. Per questo i facilitatori si impegnano a operare per: **creare di spazi che mettano a proprio agio**, dove tutti si sentano liberi di esprimere le proprie opinioni senza timore di giudizio o discriminazione, promuovendo il rispetto delle diversità e la valorizzazione delle differenze; **facilitare la presa di parola**, utilizzando tecniche di facilitazione che promuovano la partecipazione attiva di tutti, come i brainstorming strutturati e i confronti informati, assicurando che tutti abbiano la possibilità di intervenire e di essere ascoltati; **valorizzare le competenze**, riconoscendo e valorizzando le esperienze e i saperi di tutti i partecipanti, indipendentemente dal loro background o dalla loro posizione sociale; **praticare la flessibilità organizzativa**, adattando i tempi, i ritmi e i formati delle attività alle esigenze dei partecipanti, tenendo conto delle loro disponibilità e dei loro impegni; **programmare per tempo**, predisponendo per tempo calendari delle attività, che tengano conto dei vincoli di tempo dei partecipanti e che rispettino le loro agende.

3.4. *Promuovere la correttezza dei processi*

Nella concretezza dell'operatività dei processi di amministrazione condivisa i soggetti a diverso titolo coinvolti manifestano attenzione per la

trasparenza e correttezza dei comportamenti degli attori in campo. Due le dimensioni spesso evocate, chiamando in causa il ruolo delle figure di facilitazione, chiedendo loro chiarimenti, sollecitando l'esplicitazione della questione: la correttezza formale e la correttezza sostanziale nei processi di amministrazione condivisa.

Correttezza formale. La correttezza formale si riferisce al rispetto delle regole stabilite dal Codice del Terzo Settore, da normative di livello nazionale e regionale, da regolamenti attuativi e da delibere e avvisi adottati dalle istituzioni locali titolari dei procedimenti di amministrazione condivisa. Rispetto alla correttezza formale - ferme restando le responsabilità esplicitamente attribuite alle figure responsabili dei procedimenti - alle figure di facilitazione viene spesso ricordato dalle persone coinvolte, che - nella loro posizione - sono tenute a assicurarsi che gli aspetti formali siano rispettati. In ragione della loro posizione connettiva, le figure di facilitazione vengono così investite di un ruolo di garanzia. Ad esempio durante la fase di avvio del procedimento l'attivazione e il coinvolgimento dei soggetti che vengono identificati quali attori da coinvolgere deve seguire procedure trasparenti (avvisi pubblici) così da garantire la visibilità del processo e la possibilità di prendervi parte degli Enti del Terzo Settore (ETS) qualificati. Anche i percorsi di progettazione partecipata, se formalizzati, richiedono un procedimento amministrativo definito, che può essere avviato su richiesta di un ETS e il Codice del Terzo Settore raccomanda la trasparenza nelle relazioni tra ETS ed enti pubblici, regolando le procedure per renderle trasparenti.

Correttezza sostanziale. La correttezza sostanziale va oltre il rispetto delle regole formali: l'obiettivo è di evitare che le pieghe della forma creino coni d'ombra e di garantire pari opportunità di partecipazione a tutti gli attori coinvolti. Le figure di facilitazione possono incontrare processi di amministrazione condivisa che di fatto sono "gare d'appalto mascherate", procedimenti che non hanno l'obiettivo di una collaborazione aperta e inclusiva, ma al contrario avvallano competizioni o accordi definiti al di fuori dei contesti di confronto e collaborazione. Per questo è fondamentale un raccordo costante tra le figure di facilitazione, i referenti unici dei progetti e la pubblica amministrazione per assicurare il rispetto sia degli aspetti formali che sostanziali. In frangenti delicati le figure di facilitazione possono svolgere un ruolo chiave nel mediare tra gli interessi degli ETS e quelli degli enti pubblici, promuovendo un dialogo aperto e costruttivo, assumendosi la responsabilità di promuovere processi di amministrazione condivisa equi e trasparenti, e di sostenere il rispetto delle norme e la partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti. La loro azione contribuisce a creare un ambiente

collaborativo in cui le sinergie tra pubblico e privato possono generare un impatto positivo sulla comunità.

3.5. Accompagnare e rendere autonomi

Infine, le figure di facilitazione si impegnano ad accompagnare le persone che prendono parte a processi di amministrazione condivisa nell'assunzione di spazi di protagonismo, aiutando a agire con sempre maggiore autonomia e capacità di autodeterminarsi. Questo impegno si realizza attraverso:

- il **trasferimento di competenze**: chi facilita condivide con i partecipanti le proprie conoscenze e metodologie, fornendo loro gli strumenti per gestire autonomamente le attività e i processi. Attraverso un approccio partecipativo e dialogico, le figure di facilitazione valorizzano le competenze preesistenti dei partecipanti, integrandole con nuove conoscenze e promuovendo uno scambio reciproco;
- la **valorizzazione del ruolo attivo dei partecipanti**: chi facilita riconosce e valorizza il ruolo attivo dei partecipanti come co-progettisti e co-produttori dei processi; attraverso un approccio centrato sulla persona. Le figure di facilitazione incoraggiano i partecipanti a esprimere le proprie idee, a prendere decisioni e a assumersi responsabilità, promuovendo così un senso di appartenenza e coinvolgimento nel progetto;
- il **sostegno alla costruzione di reti relazionali**: chi facilita promuove la creazione di relazioni collaborative tra i partecipanti, favorendo la costruzione di una rete di supporto reciproco; attraverso l'organizzazione di attività di networking e la facilitazione di momenti di condivisione. Le figure di facilitazione sostengono la creazione di interazioni significative tra i partecipanti, relazioni che possono diventare una risorsa preziosa per collaborazioni e progetti futuri;
- la **creazione di spazi di apprendimento**: chi facilita incoraggia la sperimentazione, l'assunzione di responsabilità e la riflessione critica, favorendo l'apprendimento individuale e collettivo; attraverso la progettazione di attività stimolanti e la facilitazione di momenti di confronto e discussione. La creazione di un ambiente di apprendimento sicuro e inclusivo, dove tutti si sentano valorizzati e motivati a partecipare attivamente costituisce uno dei compiti di cui si possono fare carico le figure di facilitazione;
- la **promozione di una cultura della valutazione partecipata**: chi facilita coinvolge i partecipanti anche nei processi di valutazione, incoraggiando la riconsiderazione dei risultati raggiunti e l'individuazione di aree di miglioramento. Mediante l'utilizzo di strumenti di

valutazione partecipata, le figure di facilitazione promuovono una cultura della trasparenza e della responsabilità, favorendo azioni di miglioramento.

4. Considerazioni di sintesi

Le prospettive dell'amministrazione condivisa si delineano in un panorama che va arricchendosi di esperienze, di sperimentazioni e di apprendimenti. Le applicazioni pratiche richiedono un confronto riflessivo da parte degli attori coinvolti, e chiamano in campo anche il ruolo delle figure di facilitazione che - come osserviamo in contesti diversi - agiscono da facilitatori culturali per promuovere il cambio di paradigma, sensibilizzando istituzioni, organizzazioni e cittadini sui benefici dell'amministrazione condivisa; intervengono in veste di facilitatori-abilitatori per supportare la traduzione in pratica dei principi dell'amministrazione condivisa, mediando tra istituzioni, cittadini e Terzo Settore; operano in qualità di facilitatori-tecnici per accompagnare e animare i processi operativi partecipati, garantendo l'inclusione di tutti gli attori.

Come abbiamo argomentato, il ruolo delle figure (e dei team) di facilitazione è importante tanto nel coltivare il dialogo tra i partecipanti, creando un clima di fiducia e scambio, un vero e proprio ecosistema di apprendimento; quanto nell'aprire i processi di amministrazione condivisa a una partecipazione ampia e diversificata, includendo anche soggetti che potrebbero essere esclusi a priori, come stakeholder, gruppi informali, cittadini e beneficiari; e ancora nel curare l'allestimento degli spazi di lavoro, rendendoli accessibili, accoglienti e flessibili, in modo da favorire l'interazione e la collaborazione tra i partecipanti e infine nel progettare format chiari e replicabili per strutturare le attività partecipative e garantire il coinvolgimento attivo dei partecipanti.

Per realizzare appieno il potenziale dell'amministrazione condivisa, è necessario un impegno concreto da parte di istituzioni, agenzie, attori coinvolti, anche nel riconoscere esigenze di facilitazione dei processi. E nell'ambito degli interventi di facilitazione, le figure professionali impegnate, oltre alle competenze tecniche, devono mettere in campo alcune attenzioni relazionali che permettono loro di svolgere il proprio ruolo in modo efficace. Le figure di facilitazione devono saper catalizzare energie e stimolare la "tensione desiderante", la spinta a immaginare obiettivi evolutivi e a impegnarsi per perseguirli. Oltre a stimolare la visione, le figure di facilitazione devono accompagnare i partecipanti verso azioni realizzabili, tenendo conto del conte-

sto reale, e richiamando la fattibilità e la sostenibilità delle proposte portate alla discussione. Anche la sensibilità per l'inclusione costituisce un focus di attenzione: le figure di facilitazione operano per garantire l'accessibilità e l'agibilità partecipativa, e per rimuovere le barriere che ostacolano un clima di rispetto e collaborazione. Da ultimo l'impegno a creare condizioni abilitanti costituisce un compito che insieme alla promozione della correttezza formale e sostanziale dei processi di amministrazione condivisa le figure di facilitazione possono assumere nell'accompagnare i partecipanti nei percorsi di definizione e di attuazione di interventi di amministrazione condivisa.

L'amministrazione condivisa si presenta come un modello innovativo e promettente di cura e cogestione di interessi e beni pubblici. Le sue prospettive future dipendono dalla capacità degli attori coinvolti di mettere in campo energie costruttive, di sviluppare competenze collaborative e di coltivare una cultura della partecipazione. Solo attraverso un impegno convergente sarà possibile realizzare il potenziale di questo approccio e costruire comunità più inclusive, resilienti e partecipative.

ANTONIO FICI*

GRATUITÀ E COMUNIONE DI SCOPO NELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

SOMMARIO: 1. Gratuità, corrispettiva, onerosità: alcune premesse teorico-concettuali. – 2. Gratuità e rimborso spese nel Codice del terzo settore. – 3. Il problema della gratuità nell'amministrazione condivisa. – 4. La comunione di scopo nei rapporti dell'amministrazione condivisa e i suoi riflessi sul tema della gratuità. – 5. Conclusioni.

1. **Gratuità, corrispettiva, onerosità: alcune premesse teorico-concettuali**

Nell'affrontare il tema della gratuità quale elemento essenziale e distintivo degli istituti dell'amministrazione condivisa di cui agli articoli 55-57 del Codice del terzo settore ("CTS"), è opportuno muovere da alcune premesse teorico-concettuali, utili ad impostare correttamente il problema della natura di questo elemento e darvi coerente soluzione.

Nel contesto della disciplina di diritto comune degli atti negoziali di cui al codice civile vigente, manca una definizione della categoria delle fattispecie negoziali "a titolo gratuito", a differenza di quanto accadeva nel codice civile abrogato, che all'art. 1101 così qualificava il contratto con cui "uno dei contraenti intende procurare un vantaggio all'altro senza equivalente". Proprio facendo leva su questa definizione, nella quale risalta la "direzione" unilaterale del vantaggio che viene attribuito contrattualmente (da una parte all'altra, senza equivalente), si giunge a sostenere in dottrina che il problema della onerosità o gratuità può correttamente porsi soltanto con riferimento ai negozi di attribuzione patrimoniale, quelli cioè in cui "un consociato procura ad un altro un vantaggio patrimoniale", precisandosi altresì che la gratuità (o al contrario l'onerosità) dell'atto attiene al suo profilo causale e dunque alla funzione da quest'ultimo svolta¹.

In definitiva, secondo questa condivisibile ricostruzione, la distinzione tra negozio (a titolo) oneroso e negozio (a titolo) gratuito può applicarsi soltanto ai negozi mediante i quali "un soggetto determina un'attribuzio-

* Avvocato, Professore Associato di Diritto privato nell'Università di Roma Tor Vergata e Direttore scientifico della Fondazione Terzjus ETS.

¹ Cfr., anche per ulteriori riferimenti alla dottrina, F. GIGLIOTTI, *Contratto a titolo gratuito*, in *Enc. dir., I tematici (Contratto)*, a cura di G. D'AMICO, Milano, 2021, p. 164.

ne patrimoniale, cioè uno *spostamento di diritti patrimoniali* e, quindi, un *accrescimento di valore ... nel patrimonio di un altro soggetto ...*². Segnatamente, il negozio è oneroso allorché l'attribuzione abbia luogo “*contro un corrispettivo*”; è invece gratuito allorché alcun corrispettivo sia previsto, facendo pertanto difetto “l'incremento patrimoniale di chi procura ad altri l'arricchimento”³.

La gratuità, quale “attribuzione senza equivalente” ovvero “senza controprestazione”, comprende la “liberalità” ma non si esaurisce in essa, poiché mentre l'atto liberale è tipicamente gratuito, non ogni atto gratuito è allo stesso tempo liberale⁴, anche perché diverse, e di varia natura (altruistiche così come egoistiche), possono essere le motivazioni che concretamente sorreggono un atto gratuito.

La gratuità, così intesa, si contrappone nettamente alla “corrispettività”, poiché un contratto gratuito non potrebbe mai essere a prestazioni corrispettive (o “di scambio”), mentre può convivere con l'onerosità (anche *ex latere accipientis*), dal momento che gli atti a titolo gratuito potrebbero rivelarsi onerosi per chi riceve l'attribuzione patrimoniale che ne costituisce l'oggetto (e non solo dunque per chi la effettua), come avviene nell'ipotesi paradigmatica della donazione modale.

Se dunque i contratti a prestazioni corrispettive sono sicuramente onerosi (per entrambi i contraenti), parimenti onerosi per entrambi i contraenti (pur non essendo a prestazioni corrispettive) potrebbero essere i contratti a titolo gratuito. In questo caso – si osserva – l'onerosità rappresenta per il beneficiario del contratto a titolo gratuito un sacrificio economico da sopportare per poter realizzare il proprio interesse⁵. Così, ad esempio, è solo adempiendo l'onere ad esso imposto dal donante ai sensi dell'art. 793, comma 1, c.c., che il donatario di una donazione modale può evitare di mettere a rischio l'attribuzione patrimoniale ricevuta gratuitamente⁶. D'altra parte, il contratto gratuito non diventa a prestazioni corrispettive per il solo fatto che il beneficiario della prestazione sopporta un sacrificio economico (come avviene al beneficiario di una donazione modale)⁷.

² Così F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, I, 8ª ed., I, Milano, 1952, p. 460.

³ In questi termini ancora F. MESSINEO, *op. cit.*, p. 461.

⁴ In questi termini, cfr. F. GIGLIOTTI, *op. cit.*, p. 165.

⁵ Cfr. ancora, anche per riferimenti, F. GIGLIOTTI, *op. cit.*, p. 167 s.

⁶ Cfr. art. 793, comma 4, c.c.

⁷ Cfr. S. NARDI, *Commento sub art. 793*, in E. DEL PRATO (a cura di), *Donazioni*, in *Commentario del Codice Civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, a cura di G. De Nova, Bologna, 2019, p. 304 ss.

In conclusione, da un lato, i contratti a titolo gratuito si contrappongono non già ai contratti a titolo oneroso bensì ai contratti a prestazioni corrispettive (ovvero “di scambio”), pur potendo essere onerosi (per entrambi i contraenti) come questi ultimi; dall'altro lato, in ragione della contrapposizione esistente tra “gratuità” e “corrispettività” e della possibile onerosità dei contratti gratuiti, la dimensione della gratuità di un contratto può essere apprezzata solo con riferimento alla sua dimensione opposta, che è quella della corrispettività. Rispetto all'alternativa tra gratuità e corrispettività, l'onerosità rappresenta invece un elemento eterogeneo, intrinseco alla corrispettività e solo eventuale nella gratuità (vista dal lato di chi riceve la prestazione contrattuale) e di quest'ultima inidoneo ad alterare la sostanza.

È sulla base di queste premesse che si giunge, in maniera più che condivisibile, a qualificare come oneroso il contratto (costitutivo) di società, nonostante esso non sia un contratto a prestazioni corrispettive. Le parti di tale contratto, al fine di realizzare i propri interessi (che non necessariamente devono essere di natura economica ed egoistica), sopportano un sacrificio economico (corrispondente al valore conferito in società) che non si pone però in rapporto di corrispettività col sacrificio economico sopportato dagli altri contraenti⁸.

Il nostro discorso introduttivo può qui concludersi rammentando come il contratto di società, oneroso (per i contraenti) pur non essendo a prestazioni corrispettive, appartenga al *genus* dei contratti associativi, che a loro volta rappresentano la figura più emblematica di contratti con comunione di scopo⁹, una categoria concettuale, quest'ultima, con la quale è necessario, come vedremo in seguito, confrontarsi allorché si debba analizzare criticamente il tema della gratuità dei rapporti tra pubblico e terzo settore nell'amministrazione condivisa.

2. Gratuità e rimborso spese nel Codice del terzo settore

La dimensione della gratuità è presente in varie disposizioni del Codice del terzo settore (CTS).

È innanzitutto da osservare che, ai sensi dell'art. 4, comma 1, CTS, l'attività di interesse generale che qualifica gli enti del terzo settore (ETS) può

⁸ Cfr. G. MARASÀ, *Le società in generale*, 2a ed., in *Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, 2000, p. 9 ss..

⁹ *Ibidem*.

essere da questi esercitata “in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”.

La gratuità ha qui a che fare con una particolare modalità di azione degli ETS, quella erogativa, che nella definizione di ETS viene distinta sia dall'azione volontaria che da quella produttiva, nonché dalla forma mutualistica di azione, nonostante quest'ultima, a ben vedere, delineandosi sulla base della natura dei destinatari dell'attività di interesse generale (che sono allo stesso tempo associati dell'ETS), sia in linea di principio compatibile con le precedenti. Gli ETS possono dunque scegliere come condurre le proprie attività di interesse generale, anche se vi sono tipologie particolari di ETS, come gli enti filantropici, che si caratterizzano invece proprio per lo svolgimento di attività in forma di erogazione gratuita¹⁰.

La dicotomia tra azione volontaria e azione gratuita emerge anche dall'art. 6 CTS, là dove fa riferimento a risorse “volontarie e gratuite”, ma allorché l'art. 17, comma 2, definisce il volontario, lo individua come una persona che, tra le altre cose, agisce “in modo gratuito”.

Gratuita è la partecipazione al Consiglio Nazionale del Terzo Settore (art. 59, comma 3) e alla Cabina di regia (art. 97, comma 3), ed interessante è che la norma in entrambi i casi specifici che pertanto tale partecipazione “non dà diritto alla corresponsione di alcun compenso, indennità, rimborso od emolumento comunque denominato”.

Significativo ai nostri fini è anche l'art. 79, comma 2, CTS, là dove, a fini fiscali, qualifica “di natura non commerciale” le attività di interesse generale svolte “a titolo gratuito” ovvero “dietro versamento di corrispettivi che non superano i costi effettivi”.

Parimenti, l'art. 82, comma 2, CTS, esclude da imposizione i trasferimenti “a titolo gratuito” in favore degli ETS (ad eccezione delle imprese sociali societarie).

Il “titolo gratuito” dell'atto si pone altresì a fondamento delle norme fiscali di cui agli articoli 84, comma 1, lett. a), e 85, comma 6, CTS.

La liberalità – che come chiarito in precedenza si colloca all'interno della gratuità ma non la esaurisce – compare, in taluni casi per qualificare il termine “erogazione”, negli articoli 8, comma 3, lett. d), 77, commi 5 e 10, 79, commi 5 e 5-bis, 81, commi 1 e 5, e 83 del Codice, nonché all'art. 89, commi 11-14, CTS.

¹⁰ Invero, l'art. 37, comma 1, nel definire gli enti filantropici, si limita ad enunciare il verbo “erogare” senza ulteriormente qualificarlo, ma che l'attività erogativa degli enti filantropici sia gratuita emerge dalla complessiva disciplina loro applicabile: cfr. A. FICI, *Gli enti filantropici: caratteristiche e funzioni di una nuova tipologia di ETS*, in *A due passi dalla meta. Verso il completamento della riforma. 4° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, a cura della Fondazione Terzjusz ETS, Napoli, 2025, p. 283 ss.

V'è, poi, nel Codice del terzo settore, un'altra possibile modalità di condotta, di nostro diretto interesse ai fini dell'analisi in corso, che è l'agire a rimborso spese.

Se ne parla innanzitutto all'art. 17, comma 3, sulla disciplina dell'attività di volontariato, che è qualificata come un'attività per la quale non può essere prevista alcuna retribuzione, fatto salvo il rimborso delle “spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività svolta”.

Si evince dalla disposizione sopra citata che il rimborso spese è una circostanza meramente eventuale che non qualifica l'attività di volontariato pur essendo con essa compatibile. Il volontariato, infatti, è un'attività svolta in modo personale, spontaneo e gratuito, senza alcun fine di lucro, neanche indiretto, ed esclusivamente per fini di solidarietà (art. 17, comma 1). È la dimensione della gratuità, pertanto, che connota l'attività di volontariato, e questa dimensione non è compromessa, stando all'art. 17, comma 3, dal fatto che il volontario sia compensato delle spese sostenute per poterla svolgere. Per il legislatore del Codice tale compensazione non ha natura retributiva, ciò che escluderebbe la natura di volontariato dell'attività svolta, ma appunto compensativa dei costi sostenuti per poter svolgere l'attività, ovvero, detto in altri termini, della (sola) “perdita subita” o “danno emergente”¹¹, essendo proprio per questa ragione esplicitamente vietato dall'art. 17, comma 3, il rimborso forfetario, cioè svincolato dalla prova delle spese da rimborsarsi al volontario¹². Né il legislatore si sofferma sulle spese per le quali il rimborso è ammissibile, ad esempio escludendo qualcuna *ex ante*, ma si limita da un lato a prescrivere che le spese debbano avere una connessione funzionale con l'attività di volontariato (“le spese ... per

¹¹ Qualora il rimborso abbia, anche sulla base di una previsione legislativa, lo scopo di ristorare il volontario del “mancato guadagno” o “lucro cessante” derivante dallo svolgimento dell'attività di volontariato, allora tale rimborso assume rilevanza reddituale ai fini delle imposte sui redditi: cfr. in questo senso la risposta n. 191/2023 dell'Agenzia delle entrate, con riferimento al rimborso per “mancato guadagno giornaliero” erogato ai sensi dell'art. 39, comma 5, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, c.d. Codice della protezione civile. L'Agenzia ritiene che, in base all'art. 6, comma 2, TUIR, “sono imponibili le somme corrisposte al contribuente in sostituzione di mancati guadagni (c.d. “*lucro cessante*”) purché riconducibili ad una delle categorie reddituali previste dal TUIR, mentre non assumono rilevanza reddituale le indennità risarcitorie erogata a fronte della perdita economica subita dal percipiente e che si concretizza in una diminuzione del suo patrimonio (c.d. “*danno emergente*”). Pertanto, il rimborso *ex art.* 39, comma 5, al volontario a fronte del “mancato guadagno giornaliero” costituisce per espressa previsione normativa “lucro cessante” ed è soggetto ad imposizione.

¹² Non a caso, per Cass. 23 novembre 2015, n. 23890, i rimborsi forfetari, così come quelli che eccedano i limiti di rimborsabilità fissati dall'ente tramite il quale il volontario agisce, sono in realtà compensi soggetti ad imposizione fiscale.

l'attività prestata”), dall'altro ad affidare a ciascun ETS la previsione *ex ante* di limiti e condizioni per il rimborso delle spese ai propri volontari.

Di agire a rimborso spese si parla altresì nell'art. 33, comma 3, sulle organizzazioni di volontariato (“ODV”). Le ODV possono ricevere, per l'attività di interesse generale prestata, “soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate”¹³.

La formula ricorre anche nell'art. 56, comma 2, CTS, che è norma per noi fondamentale essendo diretta a regolare convenzioni tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, più precisamente organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale (“APS”), che rientrano tra i modelli dell'amministrazione condivisa e sono perciò escluse dall'ambito di applicazione del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici (“CCP”), ai sensi di quanto disposto dall'art. 6 del medesimo Codice.

Ebbene, le convenzioni dell'art. 56 possono prevedere in favore delle ODV e APS affidatarie dell'attività di interesse generale (o meglio, *partner* dell'amministrazione) esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per lo svolgimento dell'attività (comma 2), “con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione” (comma 4).

Proprio sulla base di quanto disposto dal Codice in materia di attività di volontariato e dell'esclusione esplicita degli istituti di cui agli articoli 55-57 dall'ambito di applicazione del CCP (art. 6 d.lgs. 36/2023), è possibile concludere nel senso che l'agire a rimborso spese sia qualificabile come agire gratuito nonostante il rimborso delle spese rappresenti un sacrificio economico a carico di chi (pubblica amministrazione o ente privato) sia tenuto ad effettuarlo. Ciò, naturalmente, a condizione che le spese rimborsate siano effettive e documentate e nulla in più sia attribuito a chi (volontario o ente) le abbia sostenute, fermo restando che tra le spese rimborsabili possono anche includersi i costi indiretti imputabili all'attività per cui il rimborso spese è previsto.

Quanto precede sembra confermare l'ipotesi della compatibilità tra la natura gratuita dell'atto (o più specificamente del contratto o della convenzione) e l'eventuale onerosità del medesimo per il beneficiario della presta-

¹³ Tale limite non si applica alle attività “diverse” delle ODV svolte ai sensi dell'art. 6 CTS, e ciò anche nel caso in cui queste attività “diverse”, ovvero svolte a tale titolo dall'ODV, siano in realtà attività di interesse generale, come lo stesso art. 33, comma 3, CTS, si preoccupa di precisare.

zione gratuita: l'attribuzione a titolo gratuito può essere onerosa per chi ne beneficia, dove l'onerosità, come nel caso di specie, corrisponde alle spese da rimborsarsi a chi (volontario o ente) effettua a titolo gratuito una certa prestazione di volontariato (nel caso dell'art. 17 CTS) o di interesse generale (nei casi di cui agli articoli 33 e 56 CTS).

In verità, in maniera ancora più radicale, esula dagli istituti dell'amministrazione condivisa una valutazione in termini di gratuità, poiché tale valutazione, come già in precedenza sottolineato, acquista significato solamente se riferita ad atti giuridici che abbiano ad oggetto un'attribuzione patrimoniale, mentre tali non sono gli atti che costituiscono manifestazione del fenomeno che va sotto il nome di amministrazione condivisa.

3. Il problema della gratuità nell'amministrazione condivisa

Gli istituti di cui agli articoli 55-57 CTS hanno avuto un effetto dirompente, per certi versi rivoluzionario, sul sistema e la teoria dei rapporti giuridici tra pubbliche amministrazioni ed enti privati. Da ciò può anche nascere l'esigenza di rivedere e riadattare alcune categorie concettuali, in qualche modo tradizionali, ad istituti nuovi che si fondano su logiche particolari e diverse. La gratuità è una di queste, ed il dibattito che si è sviluppato, ed è ancora in corso, sulla gratuità degli istituti dell'amministrazione condivisa mette bene in luce come l'errata sovrapposizione di categorie tradizionali ad istituti nuovi, la cui diversità rispetto ad istituti preesistenti non è ancora del tutto compresa, possa condurre ad esiti interpretativi controproducenti per gli istituti medesimi, compromettendone quella capacità innovativa sulla quale il legislatore ha puntato all'atto della loro introduzione nell'ordinamento giuridico.

Ebbene, gli istituti dell'amministrazione condivisa presuppongono due elementi essenziali, che a loro volta li giustificano sotto il profilo costituzionale: il primo è la natura di ETS posseduta dalla parte privata, che garantisce l'efficacia dell'azione amministrativa alla luce della particolare affidabilità del partner privato (nonché della sua capacità di sintonizzarsi sui bisogni dei beneficiari fino addirittura a saperli incettare dall'origine)¹⁴; l'altro è quello della loro "gratuità", che è capace di rendere questi rapporti (oltre che più efficaci nel soddisfare i bisogni, anche) tendenzialmente più vantaggiosi per la finanza pubblica di quelli instaurati ai sensi del CCP.

¹⁴ Ma sulla possibilità che l'art. 55 si applichi alle ONLUS, ciò che non smentisce quanto affermato nel testo, essendo le ONLUS per legge parificate agli ETS finché non scompariranno definitivamente dalla scena, cfr. Tar Lombardia, 1 ottobre 2023, n. 2533.

Di tale “gratuità”, quale fattore discriminante i rapporti di cui agli articoli 55-57 CTS, sono state sin qui date, tuttavia, due interpretazioni diverse, una più ampia, l'altra più restrittiva.

Nel giudicare compatibile con il diritto dell'Unione europea l'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario alle ODV (oggi esplicitamente previsto e regolato dall'art. 57 CTS), la Corte di giustizia dell'Unione europea, a partire dalle note sentenze Spezzino e Casta, ne individua una condizione di legittimità nella circostanza che le organizzazioni di volontariato affidatarie dei servizi “non traggano alcun profitto dalle loro prestazioni, a prescindere dal rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo necessari per fornire le medesime, e che non procurino alcun profitto ai loro membri”. La Corte europea ammette peraltro che tali organizzazioni “si avvalgano di lavoratori, poiché, in caso contrario, ... sarebbero pressoché private della possibilità effettiva di agire in vari ambiti in cui il principio di solidarietà può naturalmente essere attuato”, a condizione però che l'attività sia “svolta da lavoratori unicamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento” ovvero “nei limiti imposti dalla legislazione nazionale”, e che eventuali rimborsi spese ai volontari riguardino soltanto ed esclusivamente spese effettivamente sostenute entro limiti preventivamente stabiliti dall'organizzazione medesima¹⁵.

Il carattere “gratuito” degli affidamenti, che ne giustifica e legittima il particolare regime giuridico, risiede dunque, secondo questa prima interpretazione, nella commisurazione del “corrispettivo” versato dalla pubblica amministrazione alle spese effettivamente sostenute dall'organizzazione privata per rendere il servizio. Il “corrispettivo”, pertanto, costituisce in realtà un rimborso spese (con funzione, come spiegato in precedenza, esclusivamente compensativa del “danno emergente”), non comportando alcun utile o profitto a beneficio dell'organizzazione affidataria. Possono però legittimamente essere rimborsate all'organizzazione affidataria anche le spese relative al costo del lavoro nonché le spese a loro volta sostenute dai volontari, purché le prime siano necessarie per il regolare funzionamento dell'organizzazione affidataria (ovvero non eccedano i limiti stabiliti dalla legislazione nazionale applicabile) e le seconde corrispondano a spese effettivamente sostenute dai volontari entro limiti prestabiliti *ex ante* dall'organizzazione medesima.

È evidente come questi principi risultino ripresi, quasi alla lettera, dal legislatore nazionale nella formulazione dell'art. 56 CTS (applicabile altresì, in virtù del rinvio espresso di cui al comma 2, agli affidamenti di cui all'art.

¹⁵ Cfr. CGEU, 11 dicembre 2014, causa C-113/13, e CGUE, 28 gennaio 2016, causa C-50/14.

57, comma 1, CTS)¹⁶, e come i requisiti essenziali della qualifica particolare di ODV di cui agli articoli 32 e ss. CTS corroborino, sul piano sostanziale, il requisito della “gratuità” degli affidamenti come sopra inteso, se è vero che le ODV sono tenute ad avvalersi in modo prevalente dell’attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati (art. 32, comma 1, CTS) – potendo ricorrere a lavoratori retribuiti “esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l’attività svolta”, fermo restando che “in ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell’attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari” (art. 33, comma 1, CTS) – e per l’attività di interesse generale prestata, come già abbiamo ricordato, possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (art. 33, comma 3, CTS)¹⁷.

Sul versante delle spese sostenute dai volontari soccorre poi una norma generale, anch’essa già menzionata, ovverosia l’art. 17, comma 3, CTS, secondo cui “al volontario possono essere rimborsate dall’ente del Terzo settore tramite il quale svolge l’attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l’attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall’ente medesimo”, essendo in ogni caso vietati i “rimborsi spese di tipo forfettario”.

L’interpretazione restrittiva del requisito di “gratuità” dei rapporti è stata invece (sorprendentemente) proposta dal Consiglio di Stato nel parere n. 2052 del 20 agosto 2018, reso in sede consultiva su richiesta dell’ANAC (in funzione dell’aggiornamento delle linee-guida contenute nella delibera n. 32/2016 di quest’ultima autorità)¹⁸.

Il Consiglio di Stato include lo svolgimento del servizio “a titolo integralmente gratuito” tra le condizioni in presenza delle quali l’affidamento

¹⁶ Cfr. A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, n. 1/2019, 157 ss., la quale peraltro giustamente ricorda come anche le linee-guida dell’ANAC sull’affidamento di servizi ad enti del terzo settore e cooperative sociali, adottate con delibera n. 32/2016, seguendo la medesima linea argomentativa della Corte europea, abbiano contribuito a determinare questo risultato.

¹⁷ La disciplina delle associazioni di promozione sociale è meno rigorosa rispetto a questi requisiti, ma rimane il fatto che anche le APS devono avvalersi in modo prevalente dell’attività di volontariato dei propri associati (art. 35, comma 1, CTS).

¹⁸ La sorpresa deriva dal fatto che il Consiglio di Stato, interpellato dal legislatore in sede di riforma del terzo settore, non aveva mosso analoghi rilievi nell’esercizio della funzione consultiva pronunciandosi prima sullo schema di decreto legislativo recante il Codice (parere n. 1405/2017) e successivamente su quello del decreto legislativo “correttivo” al medesimo Codice (parere n. 1432/2018).

di servizi sociali (che avvenga anche ad esito di una procedura *ex art. 55 CTS*) non debba ritenersi soggetto alla regolazione di origine euro-unitaria, ovvero al CCP, poiché solo l'“assenza di corrispettivo non pone in radice problemi di distorsione della concorrenza”, risolvendosi in un “fenomeno non economico”, strutturalmente estraneo alle logiche di mercato.

Le procedure di affidamento di servizi sociali da rendersi in forma onerosa, cioè “in presenza anche di meri rimborsi spese forfettari e/o estesi a coprire in tutto od in parte il costo dei fattori di produzione”, sarebbero invece sottoposte al CCP, “al fine di tutelare la concorrenza anche fra enti del terzo settore”.

In definitiva, soltanto “il rimborso che escluda la remunerazione di tutti i fattori della produzione altrui (capitale e lavoro) e copra solamente le spese vive, nega l'onerosità della prestazione ed enuclea un contesto di servizio di interesse generale non economico, non interferente, in quanto tale, con la disciplina del codice dei contratti pubblici”.

Del resto, il CCP – come il Consiglio di Stato pone in evidenza – si applica a tutti gli appalti pubblici, ovverosia a tutti i “contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi” (art. 3, lett. ii), d.lgs. 50/2016, oggi art. 2, comma 1, lett. b, dell'allegato I.1. al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

Negli anni immediatamente successivi, l'orientamento del Consiglio di Stato espresso nel parere n. 2052/2018 è stato pedissequamente seguito da alcuni giudici amministrativi (si vedano, ad esempio, Tar Toscana, 1 giugno 2020, n. 266¹⁹ e Cons. Stato, 7 settembre 2021, n. 6232²⁰), determinando timori ed incertezze in molte amministrazioni pubbliche, che su questa sola

¹⁹ Secondo cui, la convenzione di cui all'art. 56 CTS non può “dar luogo a qualunque forma diretta o indiretta di remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale che ne sia la formale denominazione, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente affidatario. Nel caso di specie tale condizione non può dirsi rispettata. Dalla istruttoria espletata è infatti emerso che la quota ampiamente maggioritaria dei docenti impegnati nei corsi di lingua offerti dalla controinteressata ha percepito e percepisce una remunerazione posta a carico del comune di Massa sotto forma di rimborso delle spese vive. Non sussiste, pertanto, quella totale assenza di economicità che pone in modo chiaro ed inequivocabile l'affidamento al di fuori della logica di mercato così come chiarito nel citato parere che il Collegio condivide”.

²⁰ Secondo cui, in ragione del principio di gratuità dell'affidamento ad esito di co-progettazione *ex art. 55 CTS*, “deve escludersi qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), potendo ammettersi unicamente il rimborso delle spese ...”.

base hanno preferito seguire la via dell'appalto ai sensi delle disposizioni del CCP piuttosto che quella della convenzione ai sensi dell'art. 56 CTS²¹.

Dopo questa partenza "in salita", alcune vicende sopravvenute hanno contribuito a rendere in parte il "clima" più favorevole agli istituti dell'amministrazione condivisa, anche grazie all'impatto della fondamentale sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale²² e delle modifiche nel frattempo subite dal CCP (allora vigente) al fine di tenere conto degli artt. 55-57 CTS²³, contribuendo ad una revisione, quanto meno parziale, della nozione di gratuità, nonostante la tesi sostenuta nel parere n. 2052/2018 continui tutt'ora (pericolosamente) a circolare, rendendo ancora possibili interpretazioni ed applicazioni errate (anche perché spesso acritiche) di questo principio, e perciò capaci di mettere a rischio rapporti particolari, come quelli dell'amministrazione condivisa, che ad una valutazione di gratuità dovrebbero peraltro, in ragione della loro natura giuridica, ritenersi sottratti.

Tra le vicende successive favorevoli ad una migliore comprensione degli istituti dell'amministrazione condivisa, anche per ciò che riguarda il profilo della gratuità, deve innanzitutto annoverarsi la pubblicazione del decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021, con cui sono state adottate linee guida sul rapporto tra PA ed ETS ai sensi degli articoli 55-57 CTS. In questo decreto, tra le altre cose, come avremo modo in seguito di osservare, da un lato si insiste sulla specificità di questi istituti e la loro natura non sinallagmatica, anche sulla base delle importanti statuizioni contenute in Corte Cost. n. 131/2020, dall'altro lato si classificano espressamente come "contributi" ex art. 12, l. 241/1990, piuttosto che come corrispettivi, le risorse messe a disposizione della PA nel contesto ed in attuazione di questi rapporti.

Significative sono altresì state le nuove linee guida dell'ANAC (adottate con delibera n. 382 del 27 luglio 2022) sull'affidamento di servizi sociali, nelle quali, sulla base dell'art. 30, comma 8, del CCP, in vigore in quel momento, si sostiene l'estraneità all'applicazione del codice medesimo delle forme di azione di cui agli articoli 55-57 CTS, anche se "realizzate a titolo oneroso", ritenendosi queste ultime soggette, piuttosto, alle disposizioni della

²¹ Ne dà atto anche F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo dalla riforma del terzo settore*, A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 86.

²² Su cui si v. A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, *passim*.

²³ Si tratta delle modifiche agli articoli 30, comma 8, 59, comma 1 e 140, comma 1, del d.lgs. 50/2016, su cui cfr. A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI, *Postfazione: due importanti novità*, in IDD. (a cura di), *op. cit.*, p. 221 ss.

l. 241/1990 e realizzabili in concreto dalle PA attenendosi alle indicazioni contenute nel citato DM 72/2021.

Un passaggio fondamentale è stato l'espresso riconoscimento dell'amministrazione condivisa nell'art. 6 del nuovo CCP del 2023, quale modello di azione basato su modelli organizzativi "privi di rapporti sinallagmatici", "fondati sulla condivisione della funzione amministrativa" con gli ETS, e perciò esclusi dall'ambito di applicazione del Codice medesimo.

Da ultimo, giova segnalare la posizione assunta dall'Agenzia delle entrate, che nella risposta all'interpello n. 904-785 del 2024, ha aderito alla tesi per cui le risorse economiche erogate da una PA ai fini di una co-progettazione *ex art.* 55 CTS sono da ricondurre ai contributi *ex art.* 12, l. 241/1990, poiché sono dirette a finanziare lo svolgimento di un'attività di interesse generale, a beneficio di soggetti meritevoli di attenzione sociale e non a vantaggio diretto ed esclusivo della PA erogante (come avviene nei contratti a prestazioni corrispettive o di scambio). Pertanto, tali erogazioni non costituiscono a fini IVA corrispettivi nell'ambito di contratti di scambio ma mere movimentazioni di denaro escluse dall'ambito di applicazione dell'imposta ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. a), del relativo testo unico. La qualificazione di queste somme come contributi fuori campo IVA non è peraltro compromessa – aggiunge l'Agenzia – dal fatto che gli atti o provvedimenti che ne disciplinano l'erogazione prevedano (come spesso accade) clausole risolutive e/o penali per il caso di mancata realizzazione da parte dell'ETS dei comportamenti dovuti.

Nonostante l'evoluzione non indifferente che ha interessato la normazione e il pensiero giuridico sull'amministrazione condivisa, la tesi restrittiva sulla gratuità dei rapporti dell'amministrazione condivisa è stata tuttavia riproposta in alcune sentenze successive, anche se – occorre sottolineare – dal loro esame emergono profili di presunta abusività nel ricorso agli istituti dell'amministrazione condivisa, che finiscono per condizionare, non poco, le conclusioni cui i giudici pervengono.

Nella sentenza n. 7020 del 7 agosto 2024, resa nel giudizio di appello instaurato dal comune soccombente in Tar Toscana, 1 giugno 2020, n. 266, il Consiglio di Stato aderisce alla ricostruzione offerta nel parere n. 2052/2018, ancorché a ciò indotto, almeno così pare, da una fattispecie concreta che ai suoi occhi lasciava trasparire elementi di abuso dell'istituto convenzionale di cui all'art. 56 CTS.

Poco convincente è l'allineamento proposto, in questa decisione, tra il parere n. 2052 del Consiglio di Stato e la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea n. 50/2016, poiché, come in precedenza spiegato, la Corte europea non esclude la rimborsabilità dei costi fissi, incluso il costo del lavoro, sebbene quest'ultimo sia da contenersi nei limiti di quanto ne-

cessario al regolare funzionamento dell'organizzazione, come del resto l'art. 33, comma 1, CTS impone alle ODV di diritto nazionale (aggiungendo, con specifico riferimento ai costi diretti, l'ipotesi alternativa dei limiti occorrenti a qualificare e specializzare l'attività svolta). Non appare corretto, dunque, concludere nel senso che "i limiti cui la Corte di Giustizia ha circoscritto l'ammissibilità del ricorso dell'affidamento di appalti di servizi solo ad associazioni di volontariato rendono evidente la correttezza del parere di questo Consiglio di Stato n. 2052/2018 ...".

Né è corretto ricollegare a questa interpretazione "rigida" del concetto di gratuità la capacità di prevenire abusi nel ricorso agli affidamenti agli ETS, perché diversi possono essere gli accorgimenti a tal fine utilizzabili, come ad esempio quello dei tetti al rimborso delle spese, che nella fattispecie *de qua* non erano stati infatti previsti dall'amministrazione precedente.

Tar Liguria n. 310/2024 del 3 maggio 2024, in tema di art. 55 CTS, muove dalla sentenza della Corte cost. n. 131/2020, menziona l'art. 6 del nuovo CCP, richiama il DM 72/2021 e la tesi della natura di contributi *ex art.* 12 dei mezzi somministrati dalla PA, ma ciononostante conclude per l'illegittimità per difetto di motivazione del ricorso all'istituto della co-progettazione, ovvero dello schema fondato sulla solidarietà, piuttosto che all'appalto, cioè dello schema fondato sulla concorrenza. Il tribunale regionale ritiene che "che sia tutt'oggi valida la regola secondo cui l'affidamento dei servizi sociali ricade nel perimetro applicativo delle norme in materia di appalti pubblici se l'amministrazione corrisponde al prestatore dell'attività di interesse generale un corrispettivo o, comunque, una qualsivoglia forma di remunerazione". L'esclusione di queste procedure dall'ambito del CCP si realizza infatti, a suo avviso, solo "quando l'organismo del terzo settore svolge il servizio in forma gratuita, trattandosi, in tal caso, di un fenomeno non economico, ossia strutturalmente al di fuori delle logiche di mercato e, quindi, radicalmente estraneo alle regole competitive di matrice eurounitaria".

Per il Tar ligure, "la prestazione si considera gratuita se viene effettuato il rimborso a piè di lista delle spese vive incontrate dall'ente, analiticamente rendicontate e documentate, mentre rimane esclusa la remunerazione dei fattori di produzione interni all'ente stesso, anche in forma indiretta o attraverso rimborsi spese forfettari: segnatamente, dev'essere acclarata l'assenza, a carico del soggetto pubblico affidante, di qualunque compenso per i membri e per il personale dell'ETS, dipendente o volontario, quale che ne sia la formale denominazione e qualunque sia il meccanismo economico o contabile; inoltre, non devono ricorrere forme di forfetizzazione dei rimborsi, né di finanziamento o contributo a compenso dell'attività espletata direttamente dall'ente".

Di particolare interesse, in quest'ultima decisione, è il punto relativo alla possibilità per l'ETS affidatario di avvalersi di imprese *for profit* fornitrici di beni o servizi. Secondo il tribunale ligure ciò è possibile, ma poiché questi fornitori sono pagati con fondi pubblici, è necessario che “gli stessi siano scelti secondo le regole del codice dei contratti, perlomeno qualora le loro prestazioni risultino preponderanti rispetto alle attività svolte dall'organismo del terzo settore: infatti, se il servizio finisce per essere prestato, in tutto o in larga parte, da imprese con scopo di lucro, viene meno la ratio solidaristica del modello alternativo al mercato, onde, ai fini della normativa pro-concorrenziale di origine comunitaria, l'ETS deve ritenersi equiparato alle amministrazioni committenti, alla luce del concetto sostanziale di appalto pubblico, costituente il portato di effettività del diritto dell'Unione (si veda anche l'art. 93, comma 1, lett. e del d.lgs. n. 117/2017, ai sensi del quale l'ente del terzo settore ha l'obbligo di impiegare correttamente le risorse pubbliche finanziarie e strumentali ad esso attribuite)”.

V'è poi un altro gruppo di sentenze in cui, nonostante il richiamo al parere n. 2052 del Consiglio di Stato, in realtà non si manifesta alcuna adesione alla tesi centrale in esso proposta, ovvero la limitazione dei rimborsi spese alle sole “spese vive”, con esclusione della rimborsabilità dei costi di capitale e lavoro, ma soltanto alla tesi, invero indiscutibile alla luce di quanto disposto dall'art. 56, comma 2, CTS, della illegittimità dei rimborsi spese forfetari.

Ad esempio, in Tar Lazio n. 281 del 28 marzo 2022, l'illegittimità della co-progettazione viene fatta discendere non già dalla negazione dell'argomento per cui le spese della PA sarebbero classificabili come “contributi” (ché anzi i giudici dimostrano di conoscere ed accogliere la ricostruzione svolta dal Ministero competente nel DM 72/2021) e dall'accoglimento della tesi del Consiglio di Stato secondo la quale sarebbero rimborsabili dall'amministrazione soltanto le “spese vive”, bensì dal fatto che i costi indiretti fossero di fatto rimborsali in via forfetaria, “senza alcun collegamento con una effettiva spesa sostenuta, documentata e rendicontata”, ciò che rende la prestazione della PA onerosa, escludendo la gratuità del rapporto.

Sulla base del medesimo argomento, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5217 del 26 maggio 2023, resa in sede di appello avverso la decisione del Tar Lazio testé menzionata, rigetta il ricorso facendo proprie le conclusioni della decisione appellata. Anche qui, sebbene apparentemente si manifesti adesione al parere del 2018, è tuttavia la previsione del rimborso forfetario a determinare l'illegittimità della co-progettazione per violazione dell'art. 56, comma 2, CTS, e non già la previsione in sé del rimborso dei costi indiretti, la cui rimborsabilità da parte dell'amministrazione procedente, qualora siano effettivi e documentati, non è espressamente negata.

Allo stesso modo deve valutarsi la decisione del Tar Campania, n. 2621 del 2 maggio 2023, nella quale, nonostante il richiamo al parere n. 2052, non v'è adesione alle tesi in esso riportate, poiché in questo caso i giudici non hanno negato la natura di contributo *ex art.* 12, l. 241/1990, delle risorse pubbliche messe a disposizione (in questa fattispecie ai sensi dell'art. 57 CTS), ma si sono nuovamente soffermati sulla illegittimità dei rimborsi forfetari, che peraltro nel giudizio *de quo* non sussistevano poiché l'amministrazione procedente si era limitata a fissare tetti massimi di rimborsabilità delle spese, una pratica particolarmente apprezzata dai giudici amministrativi.

Secondo il tribunale campano, infatti, "la previsione del limite massimo dei costi rimborsabili all'organizzazione aggiudicataria non si è tradotta nell'illegittima previsione, come sostenuto dalla tesi ricorsuale, di un rimborso forfetario mensile fisso in misura massima, in evidente violazione delle innovative disposizioni del d.lgs. n. 117/2017, applicabili alla procedura de qua, che viceversa impongono, come specificamente previsto dall'avviso impugnato, in via esclusiva il rimborso sulla base delle spese effettivamente sostenute dagli enti non profit. Per contro, l'azienda sanitaria si è limitata alla doverosa e corretta predeterminazione dei mezzi finanziari messi a disposizione dell'aggiudicatario quale contributo pubblico per lo svolgimento del servizio. In tal modo operando, conclusivamente, l'amministrazione si è attenuta alla regola stabilita dall'art. 12 legge 241/1990, che integra un principio generale dell'ordinamento giuridico, quale corollario e precipitato logico dei superiori principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento".

Fatte queste necessarie precisazioni in merito all'effettiva portata della giurisprudenza richiamata, è evidente come le due nozioni di "gratuità" che si contendono il campo non solo conducano a risultati completamente opposti sul fronte dell'applicabilità o meno alle procedure di cui agli artt. 55-57 CTS della disciplina generale dei contratti pubblici di cui al relativo Codice, ma ancora prima, e in maniera più rilevante, sottintendano due interpretazioni affatto diverse di questo requisito.

Tuttavia, il problema della gratuità, quale elemento discriminante i rapporti dell'amministrazione condivisa rispetto a quelli soggetti all'applicazione del CCP, per poter essere definitivamente risolto, richiede di essere meglio inquadrato nella cornice contrattuale nella quale si colloca e verificato alla luce dei profili causali che la connotano. Se diversa fosse la causa, nel senso di funzione economico-sociale, dei rapporti di cui agli articoli 55-57 CTS rispetto ai rapporti oggetto del CCP, il tema della gratuità perderebbe di rilevanza, poiché emergerebbe una diversa, e più sostanziale, ragione per la quale il CCP ad essi non si applica. Se fosse la peculiare funzione economico-sociale degli istituti dell'amministrazione condivisa a giustificare il loro particolare regime

giuridico, e non già la gratuità in sé, il dibattito relativo alla gratuità perderebbe rilevanza autonoma, finendo per essere assorbito in quello della causa contrattuale. Non si potrebbe più dire che sia la gratuità, comunque intesa, a qualificare l'amministrazione condivisa, bensì la loro specifica causa, di cui la gratuità può tutt'al più costituire un corollario strutturale.

L'approfondimento di questo aspetto deve prendere le mosse dalla sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale, che non a caso non discute di "gratuità", ma focalizza la sua attenzione su un elemento causale ritenuto determinante al fine di attribuire specificità ai rapporti di cui all'art. 55 CTS, rendendoli così modelli organizzativi ispirati non già al principio di concorrenza bensì a quello di solidarietà.

4. La comunione di scopo nei rapporti dell'amministrazione condivisa e i suoi riflessi sul tema della gratuità

L'articolo 55 CTS – esordisce la Corte nella sentenza n. 131/2020 – rappresenta “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.”, che ha a sua volta “esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della ‘profonda socialità’ che connota la persona umana (sentenza n. 228 del 2004) e della sua possibilità di realizzare una ‘azione positiva e responsabile’ (sentenza n. 75 del 1992)”. Più in particolare, l'art. 55 CTS, in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost., “realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria proceduralizzazione dell'azione sussidiaria”, ponendo in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore.

Con gli ETS – soprattutto in ragione delle loro caratteristiche funzionali (perseguire senza scopo di lucro il bene comune mediante lo svolgimento di attività di interesse generale) – gli enti pubblici instaurerebbero “un nuovo rapporto collaborativo”, diretto a realizzare “insieme” l'interesse generale.

Ancora – spiega la Corte – “si instaura ... tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la ‘co-programmazione’, la ‘co-progettazione’ e il ‘partenariato’ (che può condurre anche a forme di ‘accreditamento’) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private

per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”²⁴.

Le parole chiave del messaggio della Corte sono dunque collaborazione, condivisione, convergenza di obiettivi, aggregazione di risorse ed assenza di sinallagmaticità. Sono tutti elementi che contraddistinguono i rapporti di cui all'art. 55 CTS e ne determinano la specificità, rendendone giustificabile il relativo regime giuridico anche alla luce del diritto euro-unionale degli appalti pubblici.

Allo studioso del diritto civile una fattispecie negoziale con queste caratteristiche evoca immediatamente la categoria dei contratti con “comunione di scopo”, che è alternativa a quella dei contratti “di scambio” ovvero “a prestazioni corrispettive”.

Seppur in prevalenza dogmatica, in quanto destinataria di una scarna (se non addirittura inesistente) disciplina²⁵, la categoria dei contratti con comunione di scopo è stata elaborata per contrapposizione a quella dei contratti a prestazioni corrispettive (ovvero sinallagmatici o di scambio): in questi ultimi la prestazione di una parte è scambiata con la prestazione dell'altra, sicché ciascuna prestazione trova causa e giustificazione nell'altra, con la quale si trova in rapporto di reciprocità ed interdipendenza²⁶; nei primi, invece, la prestazione di una parte non è effettuata per ottenere in cambio quella dell'altra, ma tutte le prestazioni lo sono per conseguire, attraverso lo svolgimento di una successiva attività di varia natura, uno scopo comune alle parti²⁷.

²⁴ Corsivi aggiunti.

²⁵ Al punto che, secondo parte della dottrina, tale categoria non esiste, è inutile o finisce col coincidere con quella dei contratti plurilaterali cui fanno infatti riferimento gli artt. 1420, 1446, 1459 e 1466 del codice civile: cfr. A. BELVEDERE, *Contratto plurilaterale*, in *Digesto civ.*, IV, Torino, 1989, p. 276. Per una diversa ricostruzione cfr. invece E. MINERVINI, *Contratto plurilaterale*, in *Enc. dir., I tematici (Contratto)*, cit., p. 435, secondo cui, pur essendo tutti i contratti plurilaterali caratterizzati dalla comunione di scopo, tuttavia non tutti i contratti con comunione di scopo sono plurilaterali; tali non sono quelli con soltanto due parti. Invero, estesa è invece la disciplina dei contratti associativi (cioè costitutivi di un ente o persona giuridica), che dei contratti con comunione di scopo costituiscono una delle più importanti sottocategorie: cfr. G. MARASÀ, *Le società*, 2ª ed., in *Trattato di diritto privato*, a cura di G. IUDICA e P. ZATTI, Milano, 2000, p. 9 ss. Oggetto di disciplina specifica sono anche altri contratti ascrivibili alla categoria dei contratti con comunione di scopo, come i contratti di rete di cui all'art. 3, comma 4-ter, d.l. 5/2009.

²⁶ Cfr. V. ROPPO, *Il contratto*, 2ª ed., in *Trattato di diritto privato*, a cura di G. IUDICA e P. ZATTI, Milano, 2011, p. 418.

²⁷ Cfr. V. ROPPO, *op. cit.*, p. 419.

Nei contratti con comunione di scopo obiettivo condiviso dalle parti è dunque quello di realizzare insieme, grazie agli apporti di ciascuna, un risultato che soddisfi gli interessi di entrambe. In questo senso può dirsi che tra le parti di un contratto con comunione di scopo si realizza una vera e propria collaborazione, una collaborazione in senso stretto, tecnico-giuridico, che assume rilevanza causale e non ha quella valenza meramente descrittiva che può genericamente riscontrarsi in qualsiasi contratto.

Nei contratti con comunione di scopo le parti cooperano apportando risorse (tali contratti sono dunque, come si è già in precedenza sottolineato, tendenzialmente onerosi per tutte le parti), ma queste risorse sono aggregate in vista dell'obiettivo comune e non costituiscono oggetto di scambio tra le parti, sicché la prestazione di una parte di per sé non soddisfa l'interesse dell'altra e finisce per rivolgersi anche a vantaggio di chi la effettua²⁸.

L'obiettivo dei contratti con comunione di scopo, inoltre, può essere comune a più di due parti, ciò che spiega perché tali contratti possano essere plurilaterali, cioè avere più di due parti. Del resto, là dove non c'è scambio, ma aggregazione di risorse per uno scopo condiviso, sicuramente non si pone un problema di compatibilità tra struttura e funzione, potendo convivere apporti provenienti da più di due parti con la realizzazione della causa contrattuale, ed essendo anzi quasi naturale che ciò si verifichi (non a caso il codice civile finisce riduttivamente per identificare i contratti con comunione di scopo con i contratti plurilaterali)²⁹.

I rapporti di cui all'art. 55 CTS – possedendo le caratteristiche che la Corte Costituzionale mette bene in evidenza nella sentenza n. 131/2020 – si prestano ad un inquadramento giuridico in questi termini, cioè come rapporti con comunione di scopo piuttosto che sinallagmatici.

Tale qualifica è di per sé idonea a giustificare la soggezione esclusiva ad un regime giuridico particolare (quello di cui al CTS e alla legge 241/90

²⁸ Cfr. A. BELVEDERE, *op. cit.*, p. 274, secondo cui il fatto che la prestazione si rivolga a vantaggio anche del contraente che la compie non è un mero corollario della comunione di scopo, bensì criterio di individuazione di questi contratti, infatti: “mentre nei contratti di scambio la prestazione di ciascuna parte soddisfa l'interesse solo dell'altra, e costituisce solo un sacrificio per chi la compie, in altri tale prestazione finisce con il tornare a vantaggio anche di chi la compie, indirettamente o direttamente”; dove “indirettamente” presuppone lo svolgimento di un'attività ulteriore resa possibile anche dalla prestazione stessa (società, associazioni, consorzi), e “direttamente” indica che l'interesse di ciascuna parte è soddisfatto dal verificarsi di una situazione giuridica che richiede il sacrificio della parte stessa ovvero dalla sua stessa prestazione di fare o di non fare, come nei contratti con cui viene regolato il godimento di una cosa comune da parte dei comproprietari.

²⁹ Cfr. artt. 1420, 1446, 1459 e 1466 c.c.

cui il medesimo Codice fa rinvio all'art. 55, comma 1) rispetto a quello generale di cui al CCP (che si occupa di contratti essenzialmente sinallagmatici con cui l'amministrazione pubblica "acquisisce" un'utilità sotto forma di bene, servizio, ecc.), allo stesso modo e per le medesime ragioni per cui sono destinatari di una disciplina speciale (cioè il d.lgs. 175/2016) i contratti associativi della pubblica amministrazione, che pure, come già ricordavamo, appartengono alla categoria dei contratti con comunione di scopo, di cui anzi rappresentano il prototipo.

La definitiva consacrazione di questo argomento, da noi suggerito in un precedente intervento di poco successivo alla pubblicazione della sentenza n. 131/2020³⁰, e poi condiviso da altra dottrina³¹, si è avuta con l'introduzione dell'art. 6 (rubricato "Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore") nel nuovo CCP di cui al d.lgs. 36/2023, che espressamente qualifica i modelli organizzativi dell'amministrazione condivisa "non sinallagmatici" e "fondati sulla condivisione della funzione amministrativa" con gli ETS, stabilendo di conseguenza che gli istituti di cui agli articoli 55-57 CTS "non rientrano nel campo di applicazione del presente codice", a prescindere dalla verifica se essi (pur non essendo a prestazioni corrispettive) possano essere onerosi per l'amministrazione precedente.

Rispetto al tema della gratuità, le conseguenze di questa particolare qualificazione degli istituti dell'amministrazione condivisa, nel segno della comunione di scopo piuttosto che della corrispettività, appaiono evidenti.

Tornando infatti alle premesse teorico-concettuali esposte nella prima parte di questo scritto, la gratuità trova nella corrispettività (e non già nella onerosità) il suo opposto e la valutazione in termini di gratuità o corrispettività di un contratto può farsi soltanto con riferimento ai contratti che hanno ad oggetto una attribuzione patrimoniale. L'onerosità, invece, si pone su un piano diverso rispetto all'alternativa tra gratuità e corrispettività. Essa è sempre presente nei contratti a prestazioni corrispettive ma è anche compatibile con i contratti a titolo gratuito, poiché anche questi ultimi possono essere onerosi (per entrambe le parti), come accade qualora un sacrificio, ovvero una prestazione (non corrispettiva) sia richiesta al beneficiario per poter soddisfare il proprio interesse all'altrui prestazione. Come si diceva, la donazione modale è, a tal riguardo, la fattispecie più emblematica di con-

³⁰ Cfr. A. FICI, I "presupposti negoziali" dell'"amministrazione condivisa": profili di diritto privato, in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 55 ss.

³¹ Cfr. E. CARUSO, *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti e servizi*, in *Persona e amministrazione*, XIV, n. 1, 2024

tratto a titolo gratuito (o più precisamente liberale) che è anche oneroso per il beneficiario cui è imposto l'onere.

Di conseguenza, sfuggono alla valutazione in termini di gratuità-corrispettività i contratti diversi da quelli di attribuzione patrimoniale, quali i contratti con comunione di scopo e tra essi i contratti (o, se si preferisce, le “convenzioni”) che istituiscono rapporti di amministrazione condivisa ai sensi degli articoli 55-57 CTS.

Questi contratti non possono che essere onerosi per entrambe le parti (PA ed ETS) se la loro causa è la collaborazione tra le parti per il perseguimento di uno scopo comune, perché la collaborazione non può attuarsi senza il contributo di ciascuna delle parti.

Il problema degli istituti dell'amministrazione condivisa, pertanto, non risiede nella loro onerosità o meno per l'amministrazione, bensì nella sussistenza dell'elemento causale della comunione di scopo, che sarebbe compromesso qualora nessun sacrificio fosse imposto (non solo alla PA procedente ma anche) all'ETS o agli ETS coinvolti.

Il discorso deve essere dunque rovesciato. Gli istituti dell'amministrazione condivisa sono tali soltanto se entrambe le parti subiscono un sacrificio, compresa la parte privata, quindi, e non solo la PA. Qualora si ravvisi che l'ETS non subisca alcun sacrificio o “danno emergente”, allora l'istituto è impiegato impropriamente, perché non realizza alcuna causa di collaborazione tra pubblico e privato per finalità sociali.

Quanto precede, tuttavia, non implica affatto adesione alla tesi restrittiva (avanzata per la prima volta nel parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018) per cui i costi generali e i costi del lavoro non sarebbero rimborsabili (nemmeno per una quota) dall'amministrazione procedente ai propri partner ETS, perché questa prospettiva, come spiegato, sarebbe sbagliata. La compensazione di queste spese da parte della PA non tramuterebbe, infatti, il “rimborso spese” in “corrispettivo contrattuale”, determinando la riqualificazione del contratto (o “convenzione”) *ex* articoli 55-57 CTS come contratto di scambio (soggetto al CCP).

Quanto precede significa soltanto che anche l'ETS partner dell'amministrazione deve sopportare un sacrificio, che potrebbe anche consistere nei costi figurativi dei volontari impiegati nell'attività (ed occorre a tal riguardo ricordare che avvalersi in prevalenza di volontari costituisce un obbligo per le ODV e le APS, sicché quando queste ultime siano partner dell'amministrazione il loro contributo alla causa comune è *in re ipsa*, fatti salvi evidentemente i controlli dell'amministrazione procedente sull'impiego effettivo di volontari). Se questa condizione è rispettata, allora l'amministrazione condivisa conserva la propria caratteristica distintiva della comunione di scopo.

A ben vedere, le conclusioni cui siamo giunti spiegano anche il riferimento contenuto nell'art. 56, comma 1, CTS, alle "condizioni più favorevoli rispetto al ricorso al mercato", perché se un certo servizio di interesse generale è reso da un ETS non già verso un corrispettivo ovvero per equivalente (come avviene nei contratti di scambio) bensì in collaborazione con la PA nel quadro di un contratto con comunione di scopo, allora le "condizioni più favorevoli" presuppongono che anche l'ETS fornisca un apporto economicamente valutabile (di mezzi, persone, ecc.) alla comune intrapresa, rendendo quest'ultima pertanto più conveniente (anche dal punto di vista economico) per l'altro partner, ovvero la PA, di quanto avverrebbe se essa attribuisse un incarico ad una controparte attraverso un appalto pubblico.

5. Conclusioni

I rapporti instaurati nel segno dell'amministrazione condivisa ai sensi degli articoli 55-57 CTS sono, per espressa previsione legislativa, sottratti all'ambito di applicazione del CCP, essendo soggetti a regole proprie nonché ai principi di cui alla legge 241/1990.

Le ragioni di questa disciplina particolare risiedono nella loro natura giuridica. I rapporti dell'amministrazione condivisa sono infatti caratterizzati, come si evince già dalla loro denominazione e come adesso lo stesso legislatore riconosce (cfr. art. 6 CCP), da comunione di scopo e sono perciò diversi dai contratti a prestazioni corrispettive o di scambio.

Da qui la natura di contributo e non già di corrispettivo dell'apporto (sotto forma di rimborso spese) che la PA procedente riconosce all'ETS per lo svolgimento dell'attività di interesse generale, volendo la prima in tal modo non già ottenere un vantaggio diretto dal secondo bensì sostenere le sue attività di interesse generale a vantaggio dei beneficiari di queste ultime. La natura di contributo acquisisce altresì rilevanza fiscale, escludendo, come riconosciuto dall'Agenzia delle entrate, la sua soggezione ad IVA.

In questa prospettiva non si spiegano i ragionamenti legati alla gratuità dell'amministrazione condivisa, soprattutto allorché essi conducano a limitare alle sole "spese vive" le spese rimborsabili dall'amministrazione.

Il rapporto di amministrazione condivisa, essendo a comunione di scopo, non potrebbe realizzarsi a titolo gratuito, dovendo essere oneroso per entrambi i partner del rapporto. Solo quando alcun costo sia sopportato dal partner ETS, neanche sotto forma di costo figurativo, l'amministrazione condivisa smarrisce l'elemento della comunione di scopo che per legge dovrebbe contraddistinguerla, dovendo perciò essere sottoposta al CCP come

fosse un contratto di scambio, anche perché essa non potrebbe nemmeno per ipotesi garantire alla PA “condizioni più favorevoli rispetto al ricorso al mercato”, come richiesto dall’art. 56, comma 1, CTS.

Per gli stessi motivi, il rimborso spese, cui è commisurato il contributo della PA al progetto comune, non potrebbe mai essere determinato in maniera forfetaria, ma deve sempre essere corrisposto a fronte di spese effettivamente sostenute e documentate, come del resto previsto esplicitamente dalla legge. Ciò ovviamente non impedisce alla PA (ed è anzi una buona prassi) di fissare un tetto alle spese rimborsabili all’ETS partner, purché all’interno di questo limite si rispetti il principio dell’effettività delle spese rimborsate. Con riguardo, infine, all’evenienza in cui l’ETS partner acquisisca da terzi soggetti, in particolar modo non appartenenti al terzo settore, beni o servizi necessari allo svolgimento dell’attività oggetto di amministrazione condivisa, è opportuno che tali relazioni si instaurino nel rispetto dei medesimi principi di pubblicità, trasparenza, comparazione e parità di trattamento che governano l’instaurazione dei rapporti di amministrazione condivisa ai sensi dell’art. 56, comma 3, CTS, al fine di evitare che il ricorso all’amministrazione condivisa possa rivelarsi un mero *escamotage* per sottrarsi alle regole del CCP (e dunque alle regole della concorrenza), in particolar modo allorché l’apporto dei terzi fornitori sia prevalente rispetto a quello dell’ETS (e di eventuali altri partner ETS di quest’ultimo).

PARTE SECONDA

**IL CONTESTO DELLE ORGANIZZAZIONI
(PUBBLICHE E PRIVATE).
MODELLI E SOLUZIONI ORGANIZZATIVE A PROVA DI
AMMINISTRAZIONE CONDIVISA**

LUCIANO GALLO

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME FATTORE DI INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA E SOCIALE DEGLI ENTI LOCALI

SOMMARIO: 1. Enti locali e Amministrazione condivisa (AC): inquadramento generale. – 2. L'AC negli organi di governo. – 3. L'AC nell'organizzazione stabile degli enti pubblici. – 4. I riflessi sulla costruzione delle politiche. Dalla forma del potere pubblico alla forma innovata degli atti, dei procedimenti e dei processi. – 4.1. AC e atti generali. – 4.2. L'AC, atti di programmazione e co-programmazione. – 4.3. La scelta fra gli strumenti e per l'integrazione degli strumenti. – 4.4. AC e diritto all'errare. Per una nuova forma di legittimità amministrativa e contabile. – 4.5. AC, VIS e rendicontazioni pubbliche. Il volto gentile della trasparenza. – 4.6. AC, raccolte fondi e nuove forme di finanziamento delle attività di interesse generali. – 5. Considerazioni finali e appunti per il futuro prossimo.

1. Enti locali e Amministrazione condivisa (AC): inquadramento generale

L'Amministrazione condivisa – come si cercherà di dimostrare nel presente Lavoro – si sostanzia in un diverso “volto” dell'agire amministrativo, una “forma” della stessa PA e della sua attività, riconducibile non già alle forme tradizionali di amministrazione attiva, quanto piuttosto come declinazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale.

Le amministrazioni pubbliche condividono con gli ETS alcune funzioni amministrative nella prospettiva e in relazione al fatto che la cooperazione sia orientata allo svolgimento di attività di interesse generale, fra quelle elencate dall'articolo 5 del CTS, e, pertanto, nell'interesse in primo luogo della comunità.

Giova, inoltre, sempre aver presente che si tratta di istituti e di forme di cooperazione, prime fra tutte quelle previste e disciplinate dal Titolo VII del CTS, ma non solo quelle, conseguenza di una vera e propria Riforma; una riforma, in primo luogo, degli ETS, iscritti nell'apposito Registro, ma anche della relazione con gli enti pubblici, ma più in generale di tutti i soggetti, direttamente e indirettamente, interessati dalle più volte richiamate attività di interesse generale.

In questa prospettiva tutte le amministrazioni pubbliche sono parte di questo cambiamento, secondo latitudini e intensità anche diverse e discendenti dalla corrispondente “intenzionalità politica” – nei termini che saran-

no di seguito esposti – con la conseguenza che occorre comprendere correttamente in che modo l'AC “entra” strutturalmente dentro le PA.

Non vi è alcun dubbio, al riguardo, che l'AC si realizzi mediante procedimenti amministrativi, disciplinati dalla legge 241/1990, ma è parimenti chiaro che questi ultimi siano strumentali ad una forma “innovativa” di collaborazione con ETS e per la cura dei bisogni della comunità.

In altri termini, l'AC realizza una forma, innovativa e, soprattutto, efficace di azione amministrativa orientata all'impatto nei confronti della comunità, se e nella misura in cui è capace di generare un “processo trasformativo” unitamente agli ETS, partner del rapporto collaborativo, e di quegli altri soggetti ed enti concretamente coinvolti.

L'AC, pertanto, presuppone una dimensione trasformativa “interna” alla PA, al pari di quella interna agli ETS, nonché una dimensione trasformativa “relazionale” fra le parti del rapporto collaborativo ed, infine, un “aggancio” – necessario ed auspicato – con il contesto esterno, chiamato ad interagire nelle più disparate forme e modalità.

L'AC nelle forme più evolute ed effettive realizza un vero e proprio “ecosistema”, stabile (secondo il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale), attivato e ravvivato da tutte le parti, ad iniziare dagli ETS e dalla loro riconosciuta possibilità di presentare proposte di parte.

Il contributo che segue ha l'obiettivo di descrivere il possibile inserimento stabile e consapevole dell'AC all'interno dell'organizzazione di un ente pubblico, in particolare di un ente locale, e di come il conseguente “volto” nuovo dell'ente abbia conseguenze pratiche nella costruzione delle politiche pubbliche e nella relazione con gli ETS e con la comunità.

In questo modo sarà possibile immaginare – al di là dei singoli procedimenti, attivati dall'ente locale stesso o dagli ETS – in che modo le politiche pubbliche differiscano dalle modalità “tradizionali” e, con specifico riferimento all'affidamento di servizi e di spazi ed immobili pubblici, dalle forme e modalità previste dall'ordinamento.

2. L'AC negli organi di governo

Il CTS indica chiaramente gli ambiti, soggettivo ed oggettivo, di applicazione degli istituti dell'AC e, in particolare, di quelli previsti dal Titolo VII del CTS:

- a) l'amministrazione “precedente”, ai sensi della legge 241/1990, deve essere riconducibile alle “pubbliche amministrazioni”, per come elencate dal d. lgs. 165/2001 e ss. mm.;

- b) l'AC può avere ad oggetto una o più delle "attività di interesse generale", elencate dall'art. 5 del CTS.

Orbene, unendo i due elementi sopra richiamati ne deriva che, in primo luogo, la "competenza" sulla materia, spettante in concreto alla PA quale funzione "propria", "trasferita" o "conferita", sulla base della corrispondente disciplina, statale e regionale, generale o di settore, diventa "limite esterno" per l'esercizio legittimo delle funzioni amministrative e, conseguentemente, anche nella forma dell'amministrazione condivisa.

In secondo luogo, l'avere "competenza" nelle diverse "materie" corrispondenti alle attività di interesse generale elencate dal più volte evocato art. 5 del CTS non determina un automatico utilizzo delle forme di collaborazione previste dal CTS, trattandosi, in primo luogo, di espressione di discrezionalità politica.

Per esser chiari, fatte salve le ipotesi in cui un ente pubblico abbia competenza su una sola materia, negli altri casi e, con particolare riferimento agli enti territoriali, titolari di variegate funzioni amministrative, fra quelle indicate dall'ordinamento, si pone il tema – nuovo – della possibile riconduzione del "settore" dell'AC ai relativi organi di governi, quali titolari delle funzioni di indirizzo, di programmazione e di pianificazione, generale e di settore.

L'AC, infatti, finora è stata sperimentata e praticata, anche per effetto della relativa disciplina di settore, statale e regionale ⁽¹⁾, nel campo del welfare e, poi, della cultura. L'ampio ambito oggettivo di applicazione dell'AC, disegnato dall'art. 5 del CTS, fa erompere il tema – come detto nuovo – della "competenza" da parte dei titolari delle posizioni di vertice negli organi di governo.

Un esempio, riferito agli enti locali, renderà chiaro il tema.

Gli enti locali sostanzialmente sono titolari delle funzioni amministrative in quasi tutte le materie corrispondenti all'elencazione del più volte citato art. 5 del CTS; ebbene, si pone – a nostro avviso – l'opportunità, se non la necessità di esplicitare la "delega" al Terzo settore in conseguenza della "trasversalità" del settore e dei relativi campi di applicazione.

Non si vuole affermare che la delega non possa più coesistere con quella al welfare, che tradizionalmente ha usato ed utilizza le forme di collaborazione dell'AC, quanto – più semplicemente – che l'esplicitazione di tale delega è opportuna, se non necessaria, per ragioni di omogeneità dell'azione ammi-

¹ Nello specifico, dal DPCM 30 marzo 2001 e, poi, dalle varie leggi e provvedimenti regionali, attuativi della legge statale 328/2000 sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali.

nistrativa e per la correttezza amministrativa dell'azione stessa dell'ente, per le ragioni che saranno meglio spiegate in seguito.

Per esser chiari, si intende qui sostenere il tema dell'esplicitazione della volontà politica degli enti pubblici, quale esclusiva prerogativa degli stessi e quale scelta discrezionale, tanto più coerente con le rispettive linee di mandato o strumento analogo, di cui si dirà.

Credere alle potenzialità della collaborazione con gli ETS e, dunque, dell'AC si traduce nell'assumere – quale modalità di azione amministrativa e, prim'ancora di costruzione delle politiche – l'AC come forma “tipica” dell'azione dell'ente, non più e non solo come azione amministrativa, che usa i procedimenti amministrativi innovativi del CTS, ma in primo luogo come “forma” del nuovo governo (pubblico) dei procedimenti in funzione dei processi trasformativi.

Raffinando ulteriormente l'esempio, affidare un bene pubblico inutilizzato mediante locazione oppure mediante concessione, di bene o di servizio, o, in alternativa, nelle forme previste dal CTS, a bene vedere, è, come chiarito nelle Linee guida ministeriali del 2021 “opzione politica”.

Una scelta “strategica” resa necessaria all'indomani dell'approvazione del nuovo codice dei contratti pubblici ⁽²⁾, il cui articolo 6, come chiarito nei precedenti lavori della Fondazione e nel presente scritto, impegna le amministrazioni pubbliche a fare delle scelte “macro”, fra concorrenza e, dunque, codice dei contratti pubblici o collaborazione ai sensi del CTS.

Ancora, il “volto” del potere pubblico potrebbe assumere le sembianze anche dell'innovazione sociale e dell'economia sociale ⁽³⁾ e, pertanto, creare ulteriori connessioni con altri temi e strumenti da utilizzare all'interno dell'ente sulla base di una consapevolezza politica in ordine alla strategicità o meno di alcuni strumenti rispetto alle finalità generali dell'ente, con la conseguenza che il dispositivo giuridico in concreto prescelto e il relativo procedimento amministrativo si pongono in rapporto di relazione fra mezzo e scopo.

La centralità della delega – esplicitata – al Terzo settore e all'amministrazione condivisa consente di rendere il tema dell'AC tema “politico”, di farlo entrare in modo strutturale nella costruzione degli indirizzi e delle politiche

² D. lgs. n. 36/2023 e ss. mm.

³ La letteratura su tali argomenti è vasta e l'economia del presente lavoro non ne rende possibile una trattazione anche solo sintetica. Quale cornice di riferimento, in ogni caso, è rappresentata dal Piano di azione europeo sull'economia sociale, adottato nel dicembre del 2021 e reperibile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0778>, nonché alla Raccomandazione europea per l'elaborazione di quadri comuni in materia di economia sociale, reperibile al seguente link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202301344.

dell'ente per poi diventare procedimenti e, auspicabilmente, processi trasformativi.

Dove poi si collochi tale delega è questione – tutta politica – interna alla sensibilità, caso per caso, degli organi di governo degli enti; riprendendo l'esempio degli enti locali, sostanzialmente la delega è riferita all'assessore al welfare o in un assessore ad hoc, ma sarebbe coerente con la “trasversalità” delle attività di interesse generale dell'art. 5 del CTS avere la delega anche in capo al vertice politico dell'ente, anche nella modalità della delega conferita ad apposito consigliere o soggetto di staff ⁽⁴⁾.

Il tema della delega non riguarda solo l'organo di governo politico, nei termini fin qui esposti, potendo interessare anche l'organo di indirizzo politico, previsto e disciplinato dalla relativa disciplina, statale e regionale, generale e di settore.

Sempre proseguendo con l'esempio degli enti locali, l'esplicitazione della delega in materia di Terzo settore comporta anche il coinvolgimento delle commissioni consiliari, ove esistenti, in relazione alle dimensioni dei Consigli, non apparendo in linea con la finalità e la portata del CTS di ricondurre la competenza delle commissioni in materia di “sociale” al (macro)- settore dell'AC, beninteso se e nella misura in cui l'ente locale non abbia limitato l'utilizzo di tali strumenti al solo settore sociale, scelta questa legittima, ma – a regime – non coerente con la riforma per le ragioni più volte rappresentate.

L'AC quale “volto” della PA rileva anche nei rapporti fra soggetti pubblici, nel senso che su uno specifico argomento, tema o bisogno spesso più amministrazioni sono titolari di funzioni amministrative.

Una concezione evoluta dell'AC richiederebbe anche di verificare, prima di avviare forme di collaborazioni con ETS, quali altri enti pubblici sono astrattamente competenti e ciò al fine di verificare la possibilità di un loro coinvolgimento, per esempio mediante la stipula di un accordo, ai sensi dell'art. 15 della legge 241/1990, o di una convenzione, ai sensi dell'art. 30 del TUEL, ove applicabile.

3. L'AC nell'organizzazione stabile degli enti pubblici

L'adesione – intenzionale e consapevole – all'AC quale “forma” del governo pubblico (dei procedimenti), a sua volta attivatore di governance plu-

⁴ Intendiamo riferirci, sempre rimanendo all'esempio degli enti locali, alle figure dei consiglieri nominati dal Sindaco, laddove tale opzione sia prevista dallo Statuto dell'ente, o di un membro dello staff, nominato ai sensi dell'art. 90 del d. lgs. n. 267/2000 e ss. mm., recante il c.d. TUEL (testo unico degli enti locali).

rali dei processi generativi, non connota i soli organi di governo degli enti pubblici, ma altresì la stessa organizzazione.

Verrebbe da dire che il modello organizzativo degli enti pubblici, che utilizzano anche l'AC, si arricchisce ed assume forme più evolute e, di certo, complesse. All'agire amministrativo nelle forme consuete si affianca la modalità "collaborativa", di cui alla Riforma del Terzo settore.

Sempre tralasciando il caso – per la verità residuale – degli enti pubblici "mono-titolari" di funzioni amministrative, alle quali corrispondono una sola attività di interesse generale, fra quelle elencate dall'art. 5 del CTS, o comunque "fasci" omogenee di esse, la "trasversalità" delle richiamate attività, unitamente all'integrazione con altre "leve" previste dal CTS (a titolo meramente esemplificativo, valorizzazione dei beni e degli spazi pubblici, nonché forme di raccolta fondi e forme di finanziamento di attività di interesse generale) non può non riverberare il proprio effetto anche sull'organizzazione più complessiva degli enti.

Anche qui, non si intende prefigurare la sola modalità dell'istituzione di "Uffici dedicati" ⁽⁵⁾ per il rapporto fra enti pubblici, ETS e, aggiungiamo un ulteriore profilo, tutti gli ulteriori soggetti, direttamente ed indirettamente, interessati, quanto piuttosto si tratta di capire in che termini gli attuali assetti organizzativi e, a valle, le corrispondenti modalità di svolgimento dei compiti assegnati, possano e/o debbano essere "aggiornati" e "integrati" per dare compiuta ed efficace attuazione alla Riforma del Terzo settore.

Riprendiamo l'esempio fatto in precedenza per sviluppare il tema.

Un ente locale che agisca in modo consueto e tradizionale attiverà le forme di valorizzazione di un bene o di uno spazio pubblico previste dal CTS verosimilmente a seguito dell'esplicitazione del conforme indirizzo politico, con conseguente "dialogo" – a valle – fra l'Ufficio interessato dal processo di valorizzazione del bene, a titolo meramente esemplificativo del settore sociale o cultura, e gli uffici "patrimonio" e, ove occorra, dell'edilizia.

Tale modalità di azione – si ribadisce, pienamente legittima – in realtà ha ad oggetto la sola dimensione "procedurale" dell'operazione, essendo

⁵ ANCI Emilia-Romagna, sulla spinta dell'apposita delega alle politiche del Terzo settore, ha avviato una mappatura su tutti gli enti locali ed unioni dei comuni della Regione, finalizzata a verificare i seguenti temi:

- a) presenza di deleghe riconducibili al Terzo settore;
- b) adozione di regolamenti sul rapporto con ETS;
- c) presenza di Uffici dedicati.

La mappatura è stata aggiornata ad esito della tornata elettorale del 2024; la sintesi del lavoro è reperibile al seguente link www.anci.emilia-romagna.it

finalizzata a far “parlare” gli Uffici interessati per attivare il procedimento, integrando le corrispondenti discipline, statali e regionali, generali e speciali, applicabili.

Assumere, invece, in modo strutturale e stabile l'AC all'interno dell'ente pubblico, quale preferibile o, comunque, possibile modalità di valorizzazione degli spazi e dei beni pubblici, comporta che il relativo “processo” – istruttorio, valutativo e decisionale – avvenga “a monte” e, ove confermato, seguito dall'attivazione delle relative procedure.

Valorizzare un bene o uno spazio pubblico ai sensi del CTS, anche mediante l'attivazione di un'impresa sociale, significa, tuttavia, mettere in campo un “sapere specialistico”, perché non si tratta solo di applicare disposizioni di una disciplina speciale, ma implica anche comprendere – sulla scorta di conoscenze contabili ed economiche – se la collaborazione con gli ETS e, mediamente, l'attivazione dei c.d. “attori filantropici” può aumentare la sostenibilità economico-finanziaria della gestione e, mediante il coinvolgimento dei donatori, anche la co-responsabilità.

Allo stesso tempo, la “comunicazione istituzionale” dell'ente pubblico cambia in modo siderale a seconda che si agisca nella modalità consueta o in quella collaborativa, dal momento che nel primo caso la trasparenza è solo un obbligo di legge, mentre nel secondo caso – ad avviso di chi scrive – è “rendicontazione”, anche sociale, dell'attività svolta. Non è un caso che la VIS (valutazione di impatto sociale) sia un pilastro della Riforma del Terzo settore.

Volendo “tirare le fila”, chi scrive ritiene che siano ipotizzabili tre opzioni sul piano organizzativo degli enti pubblici per dare pienamente corpo alle potenzialità della Riforma del Terzo settore, e indicate in ordine crescente per compiutezza, ma anche di complessità:

- 1) mero coordinamento funzionale fra gli uffici esistenti ai fini dell'applicazione del CTS;
- 2) integrazione di un Ufficio esistente con l'ulteriore funzione inerente l'AC;
- 3) istituzione di un Ufficio *ad hoc*.

La prima ipotesi è quella più semplice. Sempre riprendendo l'esempio fatto, previa integrazione dei corrispondenti regolamenti applicabili, occorrerà stabilire che gli Uffici aventi la titolarità sul procedimento di valorizzazione del bene (quindi, nell'esempio fatto del settore welfare o cultura) dovranno collaborare con tutti gli altri Uffici, direttamente ed indirettamente competenti, al fine di previamente istruire, valutare e decidere se ricorrere all'AC come forma di valorizzazione del bene, laddove non vi sia un previo indirizzo politico in tal senso.

La seconda ipotesi aumenta la complessità, ma è facilmente realizzabile ed appare molto efficace. Nella sostanza – anche qui integrando i regolamenti interessati – si tratta di “aggiungere” un compito specifico ad un Ufficio esistente, ovvero quello di pre-istruire, anche alla luce degli indirizzi generali dell’ente, la possibilità di utilizzare l’AC in luogo delle ordinarie modalità di affidamento dei servizi e degli interventi.

A tale ultimo proposito, il pensiero immediato viene rispetto alle “stazioni appaltanti qualificate”, ai sensi del codice dei contratti pubblici, quali “strutture organizzative stabili”. Le stazioni appaltanti, al pari delle c.d. centrali di committenza, cogliendo la dimensione “strategica” contenuta nel richiamato articolo 6 del vigente codice dei contratti pubblici, verrebbero chiamate – anche alla luce degli eventuali indirizzi formulati dagli organi politici – a costruire in modo consapevole o il ciclo di vita di un contratto, ai sensi del CCP, o dell’AC, con conseguente “assegnazione” del compito di responsabile del procedimento, ai sensi della legge 241/1990, quale “Amministrazione procedente” e non già di “amministrazione aggiudicatrice”.

La terza ed ultima opzione, che presuppone in primo luogo una chiara ed esplicita volontà politica e la conseguente integrazione dei regolamenti degli uffici, si sostanzia nella creazione di un vero e proprio Ufficio dell’AC.

Un Ufficio chiamato ad interagire con gli altri Uffici dell’ente lungo la filiera della programmazione, progettazione ed attivazione dei procedimenti, nelle forme e con le modalità previste dal diritto speciale del Terzo settore, statale e regionale, ove esistente, nonché delle eventuali previsioni regolamentari.

In quest’ultima ipotesi, ovviamente, l’Ufficio sull’AC è chiamato a collaborare fittamente con la struttura stabile della stazione appaltante qualificata, ove istituita, e, comunque, con il tradizionale Ufficio “gare e contratti” o “amministrazione generale”, per fare in modo che la scelta dell’AC sia sempre consapevole ed intenzionale ed abbia chiara la “causa” del futuro accordo di collaborazione quale attività di interesse generale, di tipo non lucrativa, e non già come mera procedura alternativa all’affidamento di un servizio nella forma competitiva.

Sempre proseguendo nell’esempio fin qui fatto, laddove si scelga di valorizzare un bene immobile inutilizzato per finalità sociali e mediante le forme di partenariato con gli ETS, ai sensi del CTS, all’Ufficio “dedicato” viene richiesto di sviluppare un’attitudine “aggregativa” di tutti i potenziali soggetti “attivi”, per esempio mediante le forme di raccolta fondi, previsti dal CTS, e, pertanto, solo per sviluppare ulteriormente l’esempio, assegnando il predetto bene a valere della disciplina sul social bonus, prevista dall’art. 81 del CTS.

Non v'è chi non veda come a cambiare non sia solo il “volto” del potere pubblico, ma anche la stessa postura ed attività della PA, chiamata – eventualmente dotandosi dei supporti esterni necessari – a dialogare con il mondo esterno sulla base di una capacità di comunicazione efficace ed innovata.

Ancora una volta la trasparenza non è più adempimento alle norme, ma canale attraverso il quale si racconta ai terzi un'idea progettuale, un partenariato attivato e un impatto atteso nei confronti della comunità; una progettualità rispetto alla quale si chiede fiducia da parte dei donatori, persone fisiche e giuridiche.

La trasparenza e la rendicontazione, delle attività e delle spese sostenute, diventano rispettivamente la “leva” per ottenere la fiducia dei “finanziatori” e, a valle, la conferma della bontà della fiducia riposta nel progetto e nel partenariato di progetto. L'AC diventa, pertanto, potente strumento di innovazione amministrativa.

4. I riflessi sulla costruzione delle politiche. Dalla forma del potere pubblico alla forma innovata degli atti, dei procedimenti e dei processi

L'assunzione – intenzionale e consapevole – dell'AC come ulteriore “forma” del potere pubblico ovviamente produce i propri riflessi sull'attività stessa degli enti pubblici, innovandone significativamente sia i procedimenti ed i relativi atti, che, ove sapientemente coltivati, i processi da quelli generati.

Si produce, pertanto, un cambiamento interno ed esterno agli enti pubblici.

Passiamo, a questo punto, ad esaminare le connessioni fra l'AC e le ricadute sull'attività degli enti pubblici.

4.1. AC e atti generali

Si è più volte ricordato, anche nei precedenti lavori della Fondazione, che l'AC ha negli atti generali un primo fondamentale riferimento, proprio perché in essi gli enti pubblici e, fra questi gli enti locali, declinano il proprio assetto e le proprie scelte strategiche.

In primo luogo, lo Statuto o atto equivalente, nel quale esplicitare il riferimento all'AC. In tal modo, i principi di sussidiarietà verticale e orizzontale connoterebbero la “forma” ed il “volto” degli stessi enti. Una notazione appare doverosa.

L'AC, come in precedenza esposto, ha un preciso ambito soggettivo di applicazione; da un lato gli ETS, iscritti nel RUNTS, dall'altro le PA ai sensi

del d. lgs. n. 165/2001 e ss. mm. Orbene, questo non preclude di ampliare – nei sensi e nei limiti di seguito indicati – il perimetro di utilizzo degli strumenti di AC e delle altre forme di protagonismo civico, previste dall'ordinamento.

Quanto al primo profilo (PA), ad avviso di chi scrive non è inibito alle PA, in senso stretto, che controllano in modo totalitario o comunque maggioritario enti di diritto privato (a titolo meramente esemplificativo, società *in house*, società miste, aziende speciali e consortili, fondazioni variamente denominate), di contemplare da parte di questi ultimi l'utilizzo delle forme di collaborazione con gli ETS.

Da qui, la rilevanza degli Statuti di tali soggetti, il cui schema – come noto – deve essere preliminarmente approvato dagli enti controllanti o partecipanti nell'ambito dell'esercizio del potere/dovere del c.d. controllo analogo.

E sempre al controllo analogo da parte degli enti pubblici deve essere ricondotto il contenuto del c.d. contratto di servizio o altro atto variamente denominato, nel quale sono regolati rapporti fra i richiamati enti pubblici e quelli controllati/partecipati. Anche sulla scorta degli eventuali atti di indirizzo, dai primi formulati, nei contratti di servizio sarà buona cosa esplicitare il richiamo alle forme della collaborazione dell'AC, anche per fugare in radice qualsiasi dubbio sulla legittimità degli atti delle procedure attivate.

La seconda questione attiene sempre all'ambito soggettivo di applicazione del CTS, ma dal lato del Terzo settore. In altri termini, gli ETS iscritti nel RUNTS non esauriscono tutte le ulteriori forme sociali di cittadini, singoli e associati, enti privati anche non riconosciuti, enti del settore sportivo, che non possono o non intendono, pur avendone i requisiti, assumere la qualifica di ETS.

Diventa importante, a questi fini, chiarire se, con quali modalità ed entro quali limiti gli enti pubblici possono intrattenere rapporti con tutti i soggetti sopra richiamati ai fini della concessione di utilità economica o di spazi e di beni pubblici e beni comuni.

Ancora una volta gli Statuti sono i primi atti a contenuto generale nei quali esplicitare o meno la latitudine del principio di sussidiarietà orizzontale, con evidente beneficio sul piano applicativo in termini di chiarezza.

Agli atti generali, inoltre, appartengono i regolamenti, che – ai sensi dell'articolo 118, sesto comma, della Costituzione – costituiscono espressione della potestà normativa propria degli enti locali, correlata all'esercizio delle funzioni amministrative.

Anche i regolamenti – nel disegnare l'assetto, la forma e l'azione degli enti pubblici – svolgono un ruolo significativo nell'integrare l'AC all'inter-

no degli enti medesimi. La trasversalità delle attività di interesse generale dell'articolo 5 del CTS – a regime – dovrebbe tradursi o nell'emanazione di regolamenti *ad hoc* sul rapporto con gli ETS e gli ulteriori soggetti del protagonismo civico oppure in forme evolute sulle “politiche contrattuali” degli enti, mettendo “in dialogo” le diverse discipline, statali e regionali, generali settoriali e speciali, in materia di affidamento di servizi, interventi e beni; da ultimo, quale opzione residuale, la revisione dei regolamenti esistenti alla luce della Riforma del Terzo settore.

Con riferimento alla revisione dei regolamenti esistenti, rilevano soprattutto i seguenti:

- a) organizzazione degli uffici;
- b) procedimento amministrativo e accesso agli atti;
- c) concessione di contributi ed altre utilità economiche;
- d) concessione e valorizzazione di spazi, beni ed immobili pubblici;
- e) affidamento di contratti pubblici.

I regolamenti, infine, anche eventualmente integrati da “indicazioni operative” o “linee guida”, possono precisare se ed in che modo soggetti ed enti non qualificabili come ETS, iscritti nel RUNTS, possono cooperare con questi ultimi all'interno delle collaborazioni attivate ai sensi del CTS; così come possono essere precisate le forme di collaborazione diverse da quelle del CTS e comunque legittime.

4.2. *L'AC, atti di programmazione e co-programmazione*

Un secondo ambito – rilevante – di applicazione dell'AC all'interno degli enti pubblici riguarda il rapporto fra gli atti di programmazione, intesi in senso ampio, e la co-programmazione.

Si è già detto delle finalità e degli elementi caratterizzanti della co-programmazione (esercizio condiviso della funzione amministrativa relativa all'istruttoria, finalizzata all'assunzione delle decisioni invece rimesse alla cura degli enti pubblici) e, pertanto, occorre individuare tutti i possibili punti di contatto fra gli stessi in chiave di “reciproca utilità”.

Alcuni esempi – riferiti agli enti locali – aiuteranno.

Il primo attiene al contenuto del DUP, atto fondamentale dell'ente, previsto e disciplinato dall'art. 170 del TUEL. Si tratta del principale strumento di programmazione strategica dell'ente, coerente con linee programmatiche di mandato.

Ebbene, in termini positivi, il DUP dovrebbe e, comunque, potrebbe già esplicitare – ai fini dell'affidamento di specifici servizi, o dell'attivazione

di specifici interventi o, piuttosto, per la valorizzazione, in chiave sociale, di beni e spazi immobili pubblici – il richiamo alle forme dell'AC, anche all'ulteriore finalità di "battere pari" con il bilancio di previsione, sul quale si avrà modo di ritornare.

Il DUP, pertanto, incorpora al proprio interno l'AC quale modalità di costruzione delle politiche e di azione amministrativa, con conseguente linearità sotto il profilo amministrativo (di attuazione dell'indirizzo politico).

La seconda ipotesi riguarda, invece, la mancata previsione all'interno del DUP di riferimenti all'AC, per quanto attiene all'affidamento di servizi o di interventi, anzi un riferimento alle modalità ordinarie di affidamento dei contratti pubblici o – volendo continuare con le esemplificazioni – con la prevista attivazione di un PPPI (partenariato pubblico-privato istituzionalizzato), nella forma della società mista.

Ebbene, in questa evenienza, la co-programmazione, tanto più ove attivata su impulso degli ETS, singoli e associati, "ambisce" a rimettere in discussione gli indirizzi esistenti, per esempio invocando una modalità di relazione collaborativa, in luogo di quella competitiva disciplinata dal vigente codice dei contratti, o – con riferimento all'attivazione di una società mista – proponendo la forma dell'impresa sociale, prevista e disciplinata dal d. lgs. n. 112/2017.

La co-programmazione, si ribadisce, non è "co-decisione", ma non v'è dubbio che gli apporti di proposte, di conoscenza e di esperienza da parte degli ETS partecipanti possono fornire elementi utili per una possibile rimediazione da parte degli enti pubblici e, dunque, di una riedizione degli indirizzi con conseguente modifica ed integrazione dei richiamati indirizzi politici.

L'ipotesi di lavoro maggiormente significativa ai nostri fini è quella del "dialogo" fra la co-programmazione, ma anche la co-progettazione e la programmazione, degli appalti e delle esigenze soddisfacenti mediante concessioni e PPP, prevista e disciplinata dal vigente codice dei contratti pubblici.

L'AC, infatti, potrebbe fornire agli enti pubblici elementi di conoscenza e di valutazione per modificare le scelte di programmazione fatta, non solo rispetto al principio di riferimento, concretamente prescelto (concorrenza rispetto alla collaborazione sussidiaria), ma anche, come si vedrà nei paragrafi che seguono, per la maggiore efficacia dei moduli collaborativi in termini di co-responsabilità, comunanza di scopo ed addizionalità delle risorse a vario titolo conferite.

Un ulteriore esempio è la conferma della diversa prospettiva nell'ambito della quale i rapporti con gli enti pubblici assumono rilevanza. Pensiamo alla valorizzazione dei beni immobili di titolarità pubblica.

Come noto, la giurisprudenza, amministrativa e contabile, univocamente indica nel massimo sfruttamento economico dei beni la principale finalità per gli enti pubblici proprietari; questo, ad avviso di chi scrive, fino all'emanazione della Riforma del Terzo settore e dei relativi decreti delegati.

Il diritto speciale del Terzo settore, come noto, costruisce un impianto composito nel quale la non lucratività, la gratuità per i soggetti interessati, lo svolgimento di attività di interesse generale e la generazione di impatto sociale diventano i “pilastri” di una peculiare ed innovativa relazione fra enti pubblici ed ETS.

In questo contesto anche la valorizzazione dei beni pubblici e di quelli confiscati alla criminalità organizzata è finalizzata alla produzione di valore sociale pubblico, più che convenienza economica. Tale principio è confermato dalla disciplina apprestata dal CTS in materia di comodato di beni pubblici (art. 71, comma 2), di concessione di beni culturali per finalità sociali (art. 71, comma 3), di *social bonus* (art. 81) ed, infine, di valorizzazione di beni culturali per finalità di valorizzazione culturale in senso proprio (art. 89, comma 17).

La valorizzazione dei beni può assumere tante forme e, dunque, corrispondere a tante modalità di affidamento, oggetto di distinte discipline, che vanno dalla mera concessione di bene, oppure alla concessione mista di beni e di servizi, quest'ultima assoggettata alle norme del codice dei contratti pubblici, passando per l'affidamento di un servizio pubblico locale a rilevanza economica oppure ad una delle forme di AC previste e disciplinate dal CTS.

Ciò posto, la scelta fra una delle opzioni sopra richiamate è, in primo luogo, espressione di discrezionalità politica, che può tradursi in un indirizzo politico di scopo (valorizzazione economica o sociale di un bene) o piuttosto di tipo “relazionale” (affidamento a terzi o collaborazione con ETS, tanto più dopo l'art. 6 del nuovo codice dei contratti pubblici).

Da qui, l'opportunità – se non la necessità – di anticipare il più possibile nella costruzione degli indirizzi politici generali degli enti o, il che è lo stesso, nell'ambito degli strumenti di programmazione e di pianificazione, generali e settoriali, eventualmente “co-programmati”, la scelta sulla “sorte” di un bene immobile pubblico, quale mero cespite, oggetto di valorizzazione patrimoniale, o, piuttosto, come “leva” per realizzare politiche “ad impatto” e mediante forme di collaborazione.

In entrambi i casi si tratta di indirizzi politici da porre a base di scelte politiche ed amministrative, ma diverse sono gli impatti sulla relazione fra gli enti pubblici, i terzi interessati (concessionari, operatori economici o ETS) e la comunità di riferimento.

4.3. La scelta fra gli strumenti e per l'integrazione degli strumenti

La scelta fra gli strumenti non è neutra in termini di cornice ideologica e di attuazione pratica; valorizzare un bene immobile pubblico per conseguire il maggior introito in favore dell'ente pubblico proprietario è cosa ben diversa dalla scelta – consapevole ed intenzionale – dell'ente proprietario di rendere recessiva la “causa” economica della redditività della gestione del bene rispetto a quella del suo potenziale “impatto sociale”.

Scegliere bene, in modo intenzionale e consapevole, ma anche garantendo gli equilibri complessivi di bilancio degli enti pubblici, nonché in coerenza con gli indirizzi programmatici e le scelte di programmazione e di pianificazione fatti non è cosa né facile, né scontata.

Il “governo pubblico” delle scelte (fra gli strumenti) evoca due dimensioni, una interna agli enti pubblici ed una esterna.

Quella interna richiede, a sua volta, due processi virtuosi; da un lato, un dialogo costante e corretto fra amministratori degli enti e la “macchina amministrativa”, dall'altro, la scelta finale come “sintesi” fra le diverse possibili istanze e opzioni di scelta.

L'esempio relativo alla valorizzazione dei beni immobili pubblici potrà tornare utile.

Quanto al primo rapporto, interno agli enti pubblici, solo un dialogo innovato e carico di fiducia reciproca può agevolare la scelta fra la valorizzazione economia o, all'opposto, sociale dei beni, posto che – per le ragioni sopra richiamate – la prima o la seconda impingono profili di discrezionalità e di merito tecnico-amministrativo e, in ogni caso, si “tengono insieme”.

Dall'altro lato, sempre rimanendo all'interno degli enti pubblici, in concreto potrebbero essere parimenti praticabili, anche in termini di indirizzo politico, l'opzione della valorizzazione economica o di quella sociale.

Ecco allora che – ferma restando l'ipotesi in cui l'eventuale scelta puntuale sia stata fatta a monte negli atti di programmazione strategica e di settore degli enti – l'assunzione della decisione finale, presa “caso per caso”, dovrebbe essere parte di una “visione strategica” e coerente e sostenibile rispetto alla tenuta di bilancio degli enti nel loro complesso.

L'ente pubblico, per essere chiaro, è uno ed è formato dalle articolazioni di cui si compone, che pertanto sono chiamate ad agire non in modo “monistico”, ma sempre quali parti di un insieme, nella consapevolezza che la scelta fatta almeno in via immediata condiziona le finalità correlate all'opzione scartata.

In definitiva, l'AC richiede agli enti pubblici di costruire – in modo consapevole ed intenzionale – vere e proprie “politiche contrattuali”, nell'ambito delle quali i servizi o gli interventi, come l'uso e la valorizzazione dei

beni immobili pubblici sono in primo luogo “leva” per conseguire impatto sociale rispetto alle finalità perseguibili mediante concessioni di bene o mediante appalti e concessioni.

Sotto altra angolatura (rilevanza esterna), la scelta dell'AC in luogo delle ordinarie modalità di affidamento postula a monte il riconoscimento di una funzione e di un ruolo degli ETS, sulla base dell'assunzione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, ma a valle anche del fatto che la fiducia nei riguardi degli ETS sia stata posta con soddisfazione.

L'aver escluso la via della valorizzazione economica di un bene per conseguire risultati in termini di “impatto sociale” positivo a vantaggio della comunità non può essere considerata una ipotesi priva di significato per gli enti pubblici, per le ragioni di seguito sviluppate.

In ogni caso, gli enti pubblici sono chiamati anche a verificare la possibile “integrazione” fra i diversi strumenti, anche riconducibili allo stesso tempo al vigente codice dei contratti pubblici e al CTS. L'esempio più innovativo è rappresentato dall'art. 18 della nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica. Si tratta di una norma innovativa che consente di inserire forme di AC all'interno dell'organizzazione affidamento e gestione dei servizi.

Così come, una efficace co-progettazione, protratta per anni, potrebbe condurre ad affidare un servizio nella forma di appalto innovativo o, ancora, all'istituzione di un servizio pubblico in precedenza non esistente (ai sensi del più volte richiamato art. 10 del d. lgs. 201/2022).

4.4. AC e diritto all'errare. Per una nuova forma di legittimità amministrativa e contabile

L'AC, oramai è evidente, è un insieme di cose, è nuovo “volto” del potere pubblico, presuppone una chiara intenzionalità politica a monte, richiede un governo pubblico dei procedimenti secondo modalità innovative ed illuminate, funziona se attiva *governance* plurali e se genera impatto sociale e, nella dimensione più evoluta, se porta alla creazione di un vero e proprio “ecosistema”, non limitato ai soli enti pubblici ed ETS.

Tradizione ed innovazione, amministrativa e sociale, si mescolano in forme inattese e dense di conseguenze.

Da un lato, un agire amministrativo secondo regole in parte antiche, come lo sono quelle sul procedimento amministrativo, anche se devono dialogare con nuovi principi, la cui carica innovatrice è sotto gli occhi di tutti (buona fede e collaborazione, da un lato, e sussidiarietà orizzontale, dall'altro), tipicità delle forme e principio del “risultato”, ma sperimentazione, innovazione sociale e impatto sociale, dall'altro lato.

Per esser chiari, l'AC si sviluppa attraverso procedimenti amministrativi "tipici" ed innovati nelle sembianze e nella dimensione relazionale, ma indefinito ed indefinibile è, *ex ante*, l'esito degli stessi.

Gli obiettivi di impatto, infatti, sono "attesi", posto che – se fossero certi – il relativo rapporto di collaborazione fra enti pubblici ed ETS, al netto del *nomen juris* utilizzati negli atti (co-programmazione, co-progettazione, convenzione e così continuando), nella sostanza si risolverebbe in un appalto, ovverosia nell'affidamento externalizzato di un incarico per conto di ente pubblico.

La novità dell'AC e, più in generale, l'originalità della Riforma del Terzo settore, esaltano il carattere "generativo" e "trasformativo" della relazione fra enti pubblici e ETS, da un lato, e fra questi ultimi e comunità, dall'altro.

Le attività di interesse generale, di conseguenza, se sono identificabili e declinabili nell'ambito degli atti delle rispettive procedure e, in primo luogo, nell'ambito delle proposte progettuali e dei tavoli, allo stesso modo non possono individuare, *ex ante* ed in modo automatico, gli "esiti" prodotti dalla collaborazione fra le Parti e dall'interazione con la comunità.

Da qui, l'AC come forma di "innovazione sociale ed amministrativa", che non può sostanzarsi in un agire solo "tipico" e preordinato al raggiungimento di obiettivi di tipo oggettivo, ma che postula una sorta di "diritto all'errare", una circolarità continua dei processi collaborativi, interni ed esterni agli enti stessi.

Si tratta di una conclusione impegnativa, carica di conseguenze non solo sul piano della mera legittimità e liceità degli atti e del comportamento della PA, ma anche sotto il profilo contabile, ovverosia della conformità e, comunque, della coerenza con i principi contabili applicabili agli enti pubblici.

Si tratta di capire se ed in che termini e con quali limiti gli enti pubblici, che scelgano l'AC quale modalità di cura degli interessi della comunità, possano prevedere l'impiego di risorse pubbliche, a vario titolo conferite nell'ambito di partenariati con ETS e con gli altri soggetti dell'ecosistema collaborativo, a fronte delle quali il "risultato atteso" potrebbe non essere raggiunto e non per responsabilità o colpa delle parti.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana, che – beninteso – non si traduce in un agire deresponsabilizzato o "romantico", posto che le "amministrazioni procedenti" sono comunque tenute al rispetto del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Costituzione).

4.5. AC, VIS e rendicontazioni pubbliche. Il volto gentile della trasparenza

Le considerazioni che precedono consentono di affrontare, a questo punto, anche il tema della "trasparenza" all'interno della PA.

L'articolo 55 del CTS al primo comma richiama i “principi comuni”, che – nell'ambito delle diverse forme di collaborazione fra enti pubblici ed ETS – devono essere sempre garantiti come elementi costitutivi. Fra questi quelli di cui alla legge n. 241/1990 e, dunque, in materia di trasparenza.

Agli adempimenti in materia di trasparenza è dedicato l'apposito paragrafo delle *Linee guida sul rapporto fra PA ed ETS, ai sensi degli articoli 55 e seguenti del d. lgs. n. 117/2017*, adottati con DM n. 72/2021 (in avanti anche solo “Linee guida” o “LG”).

Orbene, la trasparenza rileva sotto due prospettive.

La prima quale doverosa forma di presidio della legalità e della legittimità dell'azione delle PA; il rispetto della disciplina in materia di trasparenza si pone come “adempimento”, finalizzato, come chiarito nella celebre sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2020, a rendere intellegibili le “ragioni” delle decisioni assunte dalle amministrazioni e ciò, anche attraverso il concorso degli obblighi in materia di pubblicità, al fine di poter sindacare davanti il giudice amministrativo il cattivo uso del potere.

In questa prospettiva, però, la posizione dei terzi è di tipo “difensivo”, in altri termini, la trasparenza quale “leva” per chiedere conto delle ragioni della scelta, fatta in concreto, e al fine di scongiurare la violazione degli interessi pubblici.

A noi interessa soprattutto la seconda dimensione, coerente con le finalità ed il contenuto innovativo della Riforma del Terzo settore. Intendiamo riferirci al c.d. “volto gentile” della trasparenza. Non quale adempimento di legge, ma quale strumento di conoscenza, “vetrina” delle collaborazioni attivate ed in essere fra enti pubblici ed ETS.

In questa direzione si pongono alcune previsioni contenute in leggi regionali e regolamenti locali ⁽⁶⁾; se l'AC è una peculiare “forma” e “volto” del potere pubblico, che si sviluppa come collaborazione con gli ETS e gli altri soggetti interessati, va da sé che anche la trasparenza dovrà essere coerente con questa configurazione.

Lo stesso dicasi, in termini generali, per il RUNTS che assolve agli obblighi di trasparenza per quanto attiene ai dati e alle informazioni, ivi contenute, e rife-

⁶ In particolare, il riferimento è alla legge della Regione Emilia-Romagna n. 3/2023 (*Art. 14. Principi comuni*), a mente della quale “3. Al fine di assicurare livelli ulteriori di trasparenza e di pubblicità, relativi alle attività di interesse generale, messe in atto per effetto della collaborazione fra amministrazioni pubbliche ed Enti del Terzo settore, le amministrazioni procedenti, ferma restando la disciplina in materia di trasparenza amministrativa, possono prevedere all'interno del proprio sito istituzionale una modalità specifica di evidenziazione con la denominazione “Amministrazione condivisa”, e al regolamento sui rapporti fra PA ed ETS approvato dall'Assemblea Capitolina di Roma Capitale con delibera n. del .././2024.

riti agli ETS iscritti; il Registro, tuttavia, è e deve essere considerato con il canale ufficiale delle istituzioni pubbliche attraverso il quale conoscere gli ETS iscritti.

Non a caso la Riforma del Terzo settore prevede disposizioni, aventi ad oggetto istituti e strumenti finalizzati a coinvolgere i terzi, in particolare i privati e le persone giuridiche. Solo per fare due esempi, che torneranno utili anche nel paragrafo che segue, la nuova disciplina sul 5x1000 e il richiamato *social bonus*.

Un cittadino, quale contribuente, che decida di effettuare l'opzione a valere sul 5x1000 in favore di un ETS iscritto nel Registro potrà avere interesse a scegliere quegli ETS che svolgano o specifiche attività o perché insediati in precisi ambiti territoriali potrà trovare nel Registro, più volte richiamato, informazioni utili per confermare o meno la scelta.

Allo stesso modo, il bilancio sociale elaborato dagli ETS tenuti a tale adempimento, previsto dall'art. 14 del CTS e redatto ai sensi delle specifiche Linee guida ministeriali ⁽⁷⁾, deve essere considerato anche come "vetrina" delle attività svolte e della "meritorietà" soggettiva ed oggettiva dell'ETS.

La trasparenza, in altri termini, quale "vetrina" responsabilizza gli ETS a comportarsi in modo virtuoso ed efficace; la pubblicità e la trasparenza insieme se da un lato rendono recessiva, per usare un'espressione atecnica, la "meritorietà auto-affermata" dagli ETS e raccontata in modo discorsivo, dall'altro la "oggettivizzano", con conseguente rilevanza generale dell'attività svolta da tali enti e, dal lato delle PA, del loro "coinvolgimento attivo" (ai sensi dell'art. 55 CTS).

Lo stesso dicasi per la misura del *social bonus*, che rileva ai fini del nostro esame soprattutto rispetto al macro-tema del finanziamento delle attività di interesse generale svolte dagli ETS, anche di quelli partecipati da enti pubblici e da soggetti *for profit*.

4.6. AC, raccolte fondi e nuove forme di finanziamento delle attività di interesse generali

La Riforma del Terzo settore poggia su alcuni pilastri, caratterizzanti il ruolo attivo degli ETS e la necessaria "relazionalità" con la comunità e gli enti pubblici, che hanno la cura degli interessi pubblici.

ETS ed enti pubblici, laddove collaborino nelle forme e con le modalità previste dal diritto speciale del Terzo settore condividono lo scopo dell'agire

⁷ Il riferimento è al DM 4 luglio 2019, recuperabile al seguente link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2019/DM-04072019-Adozione-linee-guida-redazione-bilancio-sociale-enti-Terzo-settore.pdf>

(comune) e, non a caso, svolgono un'attività di interesse generale, che supera e sintetizza la relazione fra interesse pubblico e interesse del privato sociale.

In questa prospettiva, nel disegno complessivo della Riforma, il tema delle risorse a vario titolo attivabili per sostenere il ruolo attivo degli ETS, ma soprattutto per attivare forme di collaborazioni funzionali alla realizzazione di attività di interesse generale diventa centrale e per svariate ragioni che proveremo a richiamare, seppur brevemente.

In primo luogo, nel rapporto interno fra enti pubblici ed ETS.

L'individuazione delle possibili risorse attivabili è espressamente prevista dall'art. 55, secondo comma, del CTS con riferimento alla co-programmazione, così come la "condivisione" delle risorse, a vario titolo conferibili dalle Parti, costituisce uno degli elementi costitutivi delle co-progettazioni, di cui all'art. 55, terzo comma, ma anche nell'ambito delle convenzioni con APS e ODV ai sensi dell'art. 56 CTS.

In secondo luogo, le risorse – finalizzabili all'interno di un rapporto di collaborazione – possono essere di terzi e qui emerge la dimensione "ecosistemica" dell'AC, sulla quale converrà indugiare maggiormente, perché ad avviso di chi scrive scarsamente approfondita per le specifiche ragioni di seguito indicate.

A tale ultimo proposito, pare opportuno elencare le principali ipotesi di lavoro, previste dal diritto speciale del Terzo settore:

- a) i vari fondi per il finanziamento dell'attività degli ETS e delle reti, previsti dagli artt. 72-76 CTS;
- b) l'accesso al Fondo sociale europeo, ai sensi dell'art. 69 CTS;
- c) i titoli di solidarietà, di cui all'art. 77 CTS;
- d) il social lending (art. 78 CTS);
- e) il social bonus (art. 81 CTS) e relativi atti attuativi ⁽⁸⁾
- f) le disposizioni in materia di imposte indirette e tributi locali (art. 82);

⁸ Decreto interdirettoriale n. 118 del 7 luglio 2023 di adozione della modulistica relativa al procedimento di individuazione dei progetti di recupero ammissibili al social bonus nonché quella relativa alla rendicontazione delle spese sostenute dagli Enti del Terzo Settore con le risorse finanziarie acquisite mediante le erogazioni liberali effettuate a sostegno dei medesimi progetti, in attuazione degli articoli 8, comma 3, e 10, comma 2, del Decreto interministeriale del 23 febbraio 2022, reperibile al seguente link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normativa/decreto-interdirettoriale-118-del-07072023.pdf>.

Decreto Direttoriale n. 190 del 4 settembre 2024 di approvazione del primo provvedimento recante l'elenco dei n. 5 progetti ammessi alla fruizione della misura del c.d. Social Bonus ex art. 81 del Codice del Terzo settore.

Il provvedimento è reperibile al seguente link <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normativa/dd-n-190-del-04092024>.

- g) le detrazioni e le deduzioni per erogazioni liberali (art. 83 CTS);
- h) la disciplina in materia di raccolta fondi (art. 7 CTS) e le relative Linee guida ministeriali ⁽⁹⁾;
- i) la disciplina sul 5x1000, di cui al d. lgs. 111/2017 e relative linee guida per la rendicontazione ⁽¹⁰⁾;
- j) infine, il finanziamento delle attività di interesse generale svolte dalle imprese sociali, ai sensi dell'art. 18 del d. lgs. n. 112/2017.

Orbene, al di là della necessità di ottenere la prevista autorizzazione della Commissione europea sulle disposizioni fiscali non immediatamente operative (*sub c e f*), al momento in cui si scrive non ancora rilasciata, appare utile cogliere la funzione “leva” delle misure complessivamente intese.

Le risorse, in altri termini, diventano strumento per agevolare l'attività degli enti pubblici, quella degli ETS ed, infine, incentivare la “comunanza di scopo” all'interno dell'ecosistema dell'AC, nel quale moventi ideali e convenienze concrete si uniscono in modo efficace.

Partiamo dai benefici diretti per gli enti pubblici.

Gli enti pubblici sono chiamati a svolgere i loro compiti secondo le previsioni di legge, la maggior parte dei quali come attività dovute ed a loro carico o, comunque, con la previsione di un sistema di compartecipazione ai costi da parte degli utenti dei servizi e dei beneficiari delle attività.

Appare, pertanto, evidente che l'agire amministrativo in modalità tradizionale rischia di pressare i già fragili equilibri di bilancio degli enti pubblici, chiamati – in caso di indisponibilità di risorse recuperabili dalla tassazione generale – a scelte anche dolorose, quali passare dalle modalità di esternalizzazione dell'appalto a quello delle concessioni, con pagamento in tutto o in parte dei servizi da parte degli utenti, fino all'ipotesi estrema di riduzione o, laddove consentita, di soppressione del servizio.

Ecco, dunque, che incrementare le risorse disponibili attivando uno o più fra le opzioni sopra elencate diventa, in primo luogo, un modo per alleviare la pressione sui bilanci degli enti pubblici.

Lo stesso dicasi per gli ETS, i quali – nel predisporre il budget di progetto di una co-progettazione o di una concessione di un bene – avranno mag-

⁹ Decreto ministeriale 9 giugno 2022 “Adozione delle linee guida sulla raccolta fondi degli enti del Terzo settore”, pubblicate in GU n.170 del 22-7-2022, reperibili al seguente link di collegamento <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Linee-guida-raccolta-fondi-ETS.pdf>

¹⁰ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-imprese/focus-on/Cinque-per-mille/Documents/Linee-guida-rendicontazione-5x1000-2022-agg.pdf>

giore possibilità di contare su una gestione economico-finanziaria positiva integrando le risorse disponibili.

La strategicità delle risorse, tuttavia, riguarda l'ecosistema dell'AC.

Solo raggiungendo la fiducia nella proposta progettuale o nella proposta gestionale di un servizio o di un bene immobile da parte dei donatori e degli attori filantropici si può davvero affermare che l'AC produca impatto sociale nella comunità.

La raccolta fondi, nelle diverse forme sopra elencate, anche sul piano delle risorse segna un'evoluzione, chiaramente voluta dalla Riforma, della cultura della postura e dell'attività degli ETS; dalla beneficenza si passa al finanziamento delle attività di interesse generale.

Agli ETS e, laddove l'integrazione delle risorse avvenga attraverso il partenariato con gli enti pubblici, anche a questi ultimi la Riforma chiede di assumere una mentalità "imprenditiva".

Capacità comunicative, uso sapiente della trasparenza e della pubblicità, in primo luogo mediante le rendicontazioni (delle attività e delle spese), capacità progettuale e di costruzione dei piani finanziari, capacità gestionale ed, infine, spiccata propensione al dialogo continuo con la comunità, con le imprese, con le reti, anche delle professioni, ed infine con gli attori filantropici diventano gli ingredienti minimi per dare vita a quell'ecosistema innovativo dell'AC.

Ancora una volta, moventi ideali (di cambiamento all'interno del territorio considerato) e concrete convenienze (individuali o di gruppo) si saldano diventando quella forza in più che le forme di gestione di servizi esternalizzati non realizza ⁽¹¹⁾.

L'AC come ecosistema abilitante, tuttavia, esige conoscenze anche specialistiche e presuppone una sorta di "militanza" ideologica e politica, in senso alto, da parte delle persone, esterne agli enti pubblici ed agli ETS o da formare e reclutare; come un ente pubblico sceglie la co-progettazione in luogo di un appalto sulla base di una "opzione politica", allo stesso modo queste nuove figure professionali di supporto degli enti pubblici e degli ETS devono saper parlare ai possibili donatori ed attori filantropici, aumentando la platea di quelli indecisi, ma disposti ad orientare le loro convenienze verso l'interesse generale e l'impatto sociale.

¹¹ O, nell'ambito di PPP particolarmente innovativi, realizza solo in parte e, comunque, all'interno di una cornice di riferimento di tipo economico.

5. Considerazioni finali e appunti per il futuro prossimo

Le considerazioni che precedono consentono, a questo punto, di tentare qualche conclusione, anche alla luce delle esperienze di AC nel nostro Paese.

In primo luogo, per consolidare il ruolo dell'AC nella relazione con gli ETS e la comunità, l'AC, quale "volto" del potere pubblico, richiede che essa entri intenzionalmente e consapevolmente all'interno della PA.

Occorre, in altri termini, che l'AC contaminì la cultura, l'organizzazione (stabile) e il modo di costruire le politiche degli enti pubblici e ciò può accadere se l'AC lascia le proprie tracce negli atti generali, negli atti di programmazione strategica e di quelli di settore.

In secondo luogo, l'AC deve prendere le mosse dalla possibile pre-attivazione di partenariati pubblico-pubblico; prima di avviare una co-programmazione o una co-progettazione, per fare alcuni esempi, occorre chiedersi quali altri enti pubblici hanno competenza sul tema da trattare e quali ulteriori enti pubblici possano dare un contributo utile.

La prospettiva è evidente; si tratta di cumulare conoscenza, competenze (personali ed istituzionali e non intese come attribuzioni formali), risorse, a vario titolo, ed, infine, aumentare la capacità di affrontare un problema.

Da qui una terza possibile conclusione.

L'AC è tale ed è efficace solo e se la PA è forte ed assicura il governo pubblico dei procedimenti. La PA non perde potere, cambia solo il modo in cui esso si esplica e poiché alla base vi è una opzione politica l'AC è discrezionalità politica e azione amministrativa al tempo stesso.

In quarto luogo, l'AC è lo spazio di una relazione – innovativa ed innovata – fra enti pubblici ed ETS, il cui ruolo e funzione di interesse generale è stato esplicitato dal diritto speciale del Terzo settore.

Questo significa che agli enti pubblici è richiesto di offrire "ascolto attento e serio" agli ETS che si vogliano candidare a condividere le loro proposte e conoscenze da mettere a fattor comune per un'attività di interesse generale da avviare. Per altro verso, agli ETS è richiesto di dimostrare nei fatti il loro ruolo. La professionalizzazione degli ETS ed il ruolo delle reti diventano centrali.

In quinto luogo, ad avviso di chi scrive, l'AC sarà davvero capace di trasformare o comunque incidere nelle comunità, producendo innovazione sociale, se quella relazione non si fermerà agli enti pubblici ed agli ETS.

E' necessario che si formi un vero e proprio "ecosistema", stabile e plurale, abitato dai cittadini, dagli attori filantropici, dalle imprese *for profit*, dalle organizzazioni datoriali e sindacali, dalle diverse reti, anche delle professioni, dalle Camere di commercio e da quel tessuto di Fondazioni ed altri

soggetti impegnati sui territori a svolgere un ruolo di coordinamento e di promozione dello sviluppo locale.

In questo ecosistema, circolare cangiante dinamico e plurale, moventi ideali e convenienze (individuali e di gruppo) trovano reciprocamente forza e danno forza ai partenariati fa enti pubblici ed ETS.

Una sesta conclusione è chiara; il diritto speciale del Terzo settore presuppone – in fase applicativa – approccio imprenditivo e professionalizzazione; il diritto del Terzo settore sempre più occasione per creare lavoro e per orientare quello esistente.

Il diritto del Terzo settore, quale settima conclusione, ha bisogno di *“non essere predicato, ma di essere praticato”*. Si tratta di una delle prossime sfide più impegnative.

Gli enti pubblici sono chiamati ad utilizzare strumenti antichi (come i procedimenti amministrativi), ma in modo innovativo e per generare impatto sociale; gli esiti, tuttavia, non sono mai certi e, pertanto, il diritto del Terzo settore è un “diritto all’errare”. Non è chiaro in cosa consista, ma è necessario porre il tema della sperimentaltà, innovazione e possibilità di fallimenti senza colpa.

L’ottavo punto attiene alla velocizzazione degli apprendimenti dalle esperienze di AC; le attività che i vari Osservatori sull’AC, ad avviso di chi scrive, dovranno, più che mappare in modo maniacale le esperienze di AC – feconde e critiche – estrarre da queste ultime indicazioni utili ai fini della replicabilità e scalabilità di quelle feconde e dell’evitare quelle critiche.

Il nono punto riguarda il possibile beneficio reciproco dalle connessioni fra affidamento di contratti pubblici e di servizi pubblici, AC e promozione dell’economia sociale, anche in recepimento del piano e della raccomandazione europea sull’economia sociale; ciò nell’ottica dell’ecosistema “abilitante” e di un errare “trasformativo” e “circolare” (ad esempio, passare da un appalto ad una co-progettazione, che unisca la valorizzazione di un bene ad impatto con successiva creazione di una impresa sociale come forma di partenariato pubblico-privato sociale ad impatto).

Il decimo punto non esiste, perché l’AC è figlia di una Riforma, come di un Codice, per definizione innovativi; il futuro non è prevedibile, è solo un percorso casuale nel quale i punti fermi, ritenuti tali nell’intraprendere il cammino, con il tempo non lo sono più o comunque più tali, ma questo è un bene, perché l’AC è una *chance* di una nuova vita e, solo per questo, val la pena viverla.

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME VEICOLO DI CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO. UNA PROPOSTA DI ANALISI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rapporto tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore: vecchi e nuovi paradigmi organizzativi. – 3. Amministrazione condivisa e cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione: uno schema per l'analisi. – 4. Esperienze di cambiamento organizzativo: un'analisi preliminare. – 5. Un cambiamento ancora in divenire.

1. Introduzione

Il Codice del Terzo Settore (D.lgs. 117/2017, di seguito CTS) costituisce un'innovazione legislativa di notevole rilevanza, sia per il contesto italiano sia per quello europeo. Tra i suoi aspetti più significativi, il CTS pone le basi per un ripensamento delle relazioni tra le Pubbliche Amministrazioni (PA) e le organizzazioni della società civile, ridefinendo i termini della collaborazione e del partenariato. Va precisato, tuttavia, che non si tratta di un cambiamento epocale poiché già in passato la legislazione in tema di politica sociale aveva previsto la valorizzazione di rapporti collaborativi tra la PA e il Terzo settore (TS). Si pensi, ad esempio, alla legge 328/2000 e al successivo D.P.C.M. del 30 marzo 2001, che riconobbero e valorizzarono il coinvolgimento a pieno titolo degli enti di Terzo settore nella programmazione, progettazione ed erogazione di servizi socio-sanitari e socio-assistenziali¹.

L'articolo 55 del D.lgs 117/2017 ha comunque introdotto due novità importanti. Da un lato, ha precisato le modalità di coinvolgimento in almeno tre distinte forme collaborative (la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento)², dall'altro ha esteso i possibili ambiti di policy interessati da queste forme di collaborazione alle attività di interesse generale, così come elencate all'art. 5 del CTS. Si tratta di un importante passo in avanti

* Il capitolo è stato scritto congiuntamente dai due autori.

¹ Cfr. A. SANTUARI, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, Bologna, Bononia University Press, 2020.

² Gli articoli 56 e 57 del CTS disciplinano inoltre la possibilità di forme di convenzione tra PA e alcuni soggetti del TS (nello specifico, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale).

nella disciplina dei rapporti tra PA e TS che ha portato alla diffusione di atti normativi a livello nazionale e locale (dalle linee guida ministeriali, alle leggi regionali, fino a una moltitudine di regolamenti e altri dispositivi adottati da diversi enti territoriali), nonché al crescente ricorso ai nuovi strumenti procedurali, in particolare alle co-progettazioni³.

Questo capitolo propone una prima riflessione e analisi esplorativa su come il ricorso a prassi di “amministrazione condivisa”⁴, in specie gli istituti cooperativi disciplinati dall’art. 55 del CTS, possa essere accompagnato anche da cambiamenti sul piano organizzativo e del modello di intervento della PA. La nuova disciplina dei rapporti di collaborazione tra PA e TS non è infatti di per sé sufficiente a produrre un cambiamento culturale e organizzativo degli apparati pubblici. Al contrario, la buona conduzione delle prassi di co-programmazione e co-progettazione comporta anche la necessità di innestare le stesse nella “*normale macchina gestionale e organizzativa degli enti sia pubblici sia di Terzo settore*” (Fazzi 2021, 36)⁵, affinché esse non rimangano esperienze estemporanee e frammentate. Per potersi istituzionalizzare come specifica forma d’azione amministrativa, la co-programmazione e la co-progettazione richiedono infatti sia un cambiamento nella *forma mentis* dei soggetti che la agiscono⁶, sia una qualche revisione e/o adattamento dei procedimenti, delle prassi consuetudinarie e degli stessi assetti organizzativi, affinché possa emergere e consolidarsi una nuova cultura amministrativa in grado di abilitare la collaborazione partecipativa tra soggetti pubblici e pri-

³ Cfr. F. RAZETTI, P. VESAN, *Esperienze di co-programmazione in Italia: una prima ricognizione empirica*, in B. Boschetti (a cura di), *Per un Laboratorio dell’Amministrazione Condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 123-147.

⁴ La locuzione “amministrazione condivisa”, introdotta nel dibattito da Gregorio Arena (G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, «Studi Parlamentari e di Politica costituzionale», 1997, p. 29 ss.), ha col tempo assunto un’accezione più ampia. Non da ultimo, è stata utilizzata dalla Corte Costituzionale nella sentenza 131/2020 con riferimento ai dispositivi normati dall’art. 55 del CTS (co-programmazione e co-progettazione).

⁵ Cfr. L. FAZZI, *Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale*, «Impresa Sociale», 3/2021, pp. 30-38.

⁶ Cfr. A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo Settore*. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, I Quaderni di Terzjus, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 37-54; A. LOMBARDI, *L’articolo 55 del Codice del Terzo Settore: cosa innova, cosa cambia*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci, 2023, pp. 21-32.

vati⁷. La necessità di tale cambiamento è dovuta anche al fatto che i bisogni sempre più complessi a cui l'ente pubblico è chiamato a rispondere richiedono una maggiore capacità di interazione non solo con gli Enti del Terzo Settore (ETS), ma anche all'interno della stessa Pubblica Amministrazione e *tra* diversi soggetti pubblici⁸. In altre parole, l'attuazione del Codice del Terzo Settore ricorda l'immagine di una matrioska, al cui interno troviamo in parte “celata” anche la richiesta di un processo di riforma della Pubblica Amministrazione⁹.

Il presente capitolo è articolato come segue. La sezione successiva indaga il rapporto tra PA e TS alla luce dei principali paradigmi di riforma dell'apparato pubblico. La terza sezione presenta una proposta di schema per l'analisi empirica delle potenziali trasformazioni interne alla PA derivanti dall'amministrazione condivisa. La quarta sezione si sofferma sul caso dell'amministrazione comunale di Bologna e di Verona. Infine, la quinta sezione conclude, sintetizzando i risultati di questa prima analisi e avanzando alcune prospettive di ricerca.

2. Il rapporto tra Pubblica Amministrazione e Terzo settore: vecchi e nuovi paradigmi organizzativi

In letteratura sono stati identificati numerosi paradigmi di funzionamento della PA che si sono susseguiti nel corso degli anni¹⁰. Osborne¹¹ individua tre principali idealtipi di “regimi” nella definizione e implementazione delle

⁷ Cfr. L. GALLO, *I rapporti tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore*, in Terzjus (a cura di), *Riforma in movimento. Primo Rapporto sullo stato e le prospettive della legislazione sul terzo settore in Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 257-272.

⁸ Cfr. L. GORI, *L'amministrazione condivisa: il principio costituzionale della sussidiarietà diventa prassi amministrativa*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci, 2023, pp. 58-69.

⁹ Cfr. G. BUDANO, *Introduzione: l'impatto della Riforma sulla P.A.*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, I Quaderni di Terzjus, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 19-23.

¹⁰ Cfr. J. TORFING, L. B. ANDERSEN, C. GREVE, K. K. KLAUSEN, *Public Governance Paradigms. Competing and Co-Existing*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing Limited, 2020.

¹¹ Cfr. S. P. OSBORNE, *The New Public Governance?*, «Public Management Review», vol. 8, n. 3, 2006, pp. 377-387; S. P. OSBORNE, *Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?*, in S. P. Osborne (Ed.), *The new public governance?*, New York and London, Routledge, 2010, pp. 17-32.

politiche pubbliche e nell'erogazione dei servizi pubblici: la Pubblica Amministrazione classica o tradizionale, il New Public Management (NPM) e il New Public Governance (NPG). A questi se ne sono aggiunti altri che, assieme al New Public Governance, rappresentano un insieme eterogeneo di approcci spesso indicati con il cappello concettuale di "Post-NPM": il paradigma dello "Stato neo-weberiano", il paradigma del "management del valore pubblico" (*public value management*)¹² e infine il paradigma dell'"Era della governance digitale"¹³.

Ciascuno di questi paradigmi fornisce indicazioni puntuali sulle possibili interazioni poste in essere tra attori pubblici, da un lato, e attori economici e della società civile, dall'altro.

Secondo il paradigma della "burocrazia tradizionale" (*classical public administration*¹⁴), il settore pubblico possiede una scarsa permeabilità agli attori privati: i cittadini sono considerati esclusivamente nel loro ruolo di elettori, mentre le organizzazioni economiche e della società civile sono impegnate a influenzare il governo dall'esterno, agendo come gruppi di pressione.

A partire dalla fine degli anni '70, un nuovo paradigma denominato New Public Management (NPM) iniziò ad affacciarsi nella teoria della Pubblica Amministrazione. Tale approccio tiene assieme due principi di carattere generale: l'enfasi sul managerialismo e sul ricorso al mercato (esternalizzazione e privatizzazione). Il NPM predica la separazione organizzativa (vale a dire, tra soggetto *pubblico* decisore e soggetti *privati* erogatori) tra la fase di definizione e quella di implementazione. A tale separazione si accompagna spesso il ricorso a procedure di selezione competitiva (gare d'appalto) per l'affidamento a privati dei servizi pubblici, mentre particolare enfasi è posta sulla valutazione delle performance e dell'efficienza produttiva¹⁵. I mana-

¹² Cfr. M. H. MOORE, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1997.

¹³ Cfr. P. DUNLEAVY, H. MARGETTS, S. BATOW, J. TINKLER., *New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance*, «*Journal of Public Administration Research and Theory*», vol. 16, n. 3, 2006, pp. 467-494. A questi approcci si può ulteriormente aggiungere anche il paradigma della "*professional rule*" (cfr. J. TORFING, L. B. ANDERSEN, C. GREVE, K. K. KLAUSEN, *op cit.*, 2020) che però, in questo scritto, viene considerato come variante interna del paradigma tradizionale della burocrazia pubblica.

¹⁴ Cfr. J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System*, «*International Review of Public Administration*», vol. 18, n. 2, 2013, pp. 9-25.

¹⁵ Cfr. P. DUNLEAVY, C. HOOD, *From Old Public Administration to New Public Management*, «*Public Money & Management*», vol. 14, n. 3, 1994, pp. 9-16; R. B. DENHARDT, J. V. DENHARDT, *The New Public Service: An Approach to Reform*, «*International Review of Public Administration*», vol. 8, n. 1, 2003, pp. 3-10; S. P. OSBORNE, *op cit.*, 2006; S. P. OSBORNE,

ger pubblici adottano un approccio orientato al risultato, con l'obiettivo di soddisfare le esigenze dei cittadini-clienti¹⁶. Si osserva dunque, rispetto al modello burocratico tradizionale, un minor isolamento del settore pubblico grazie all'apertura ai privati intesi sia come cittadini-consumatori, sia come soggetti contraenti a cui viene assegnata la fornitura di servizi¹⁷.

A partire dagli anni 2000, si sono affermati nuovi approcci di riforma della Pubblica Amministrazione, sviluppatasi prevalentemente in risposta ai limiti del modello del New Public Management (NPM). In particolare, due paradigmi hanno posto un'attenzione privilegiata sul coinvolgimento degli attori privati nei processi di governance pubblica: il paradigma del Management del Valore Pubblico (Public Value Management – PVM) e il New Public Governance (NPG).

Il paradigma del PVM attribuisce un ruolo centrale alla capacità dei manager pubblici di fungere da promotori e realizzatori del valore pubblico. In questa prospettiva, essi sono chiamati ad attivare e coinvolgere un'ampia pluralità di attori, sia politici che non, nella definizione e nella promozione di risultati orientati al benessere collettivo (*public value outcomes*).

Le versioni più recenti di questo approccio sottolineano come i manager pubblici operino sempre più frequentemente in contesti caratterizzati da una molteplicità di attori (*multi-attorialità*), nei quali diversi stakeholder concorrono alla produzione di valori pubblici (al plurale). In tali contesti, diviene essenziale costruire un consenso adeguato attorno alla definizione e alla realizzazione di questi valori. A tal fine, la generazione di valore pubblico deve fondarsi sulla promozione e sul consolidamento di prassi cooperative, la cui istituzionalizzazione dovrebbe condurre a una trasformazione strutturale del *modus operandi* della Pubblica Amministrazione.

Il New Public Governance si fonda invece su una concezione plurale dell'azione pubblica, in cui sono molteplici gli attori che contribuiscono alla programmazione, progettazione ed erogazione dei servizi di interesse gene-

op cit., 2010; E. H. KLIJN, *New Public Management and Governance: A Comparison*, in D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1-17.

¹⁶ Cfr. J. M. BRYSON, B. CROSBY, L. BLOOMBER, *Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management*, «*Public Administration Review*», vol. 74, n. 4, 2014, pp. 445-456; J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance?*, in J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 1-32.

¹⁷ Cfr. P. DUNLEAVY, C. HOOD, *op cit.*, 1994.

rale¹⁸. In particolare, questo paradigma concepisce l'amministrazione pubblica come sussidiaria rispetto alla società civile che assume, di conseguenza, un ruolo centrale, di pari peso e legittimità nella gestione di complessi problemi di rilevanza collettiva. Nessun attore detiene un potere monopolistico nella realizzazione dei servizi pubblici, che sono concepiti come il frutto di un ambiente multi-attoriale e collaborativo¹⁹. Partecipazione attiva, negoziazione e coordinamento orizzontale diventano le parole chiave di questo paradigma²⁰. Il coinvolgimento della società civile deriva dal riconoscimento della capacità della stessa di mettere a disposizione risorse preziose, contribuendo così all'aumento della qualità e dell'innovatività dei servizi²¹, oltre che dalla volontà di recuperare la fiducia nell'operato dei governi²². L'interdipendenza organizzativa non solo tra organi interni alla PA, ma anche tra la PA e la società civile, diventa un valore in sé e un obiettivo (*outcome*) da raggiungere. I cittadini sono valorizzati nella capacità di contribuire al processo deliberativo mediante processi di co-produzione, co-creazione e co-governance, mentre imprese e organizzazioni della società civile diventano partner per la co-definizione di soluzioni pubbliche²³. Il ruolo dei manager pubblici, di conseguenza, diventa quello di mobilitare e facilitare lo scambio di risorse in seno a processi di meta-governance, sia intra sia inter-organizzativi, non segnati dal controllo gerarchico (*ibidem*).

In conclusione, nel corso del tempo si sono susseguiti diversi paradigmi di riforma della Pubblica Amministrazione, i quali hanno trovato applicazione in misura più o meno esplicita e incisiva nei vari contesti nazionali, a seconda di una pluralità di fattori, tra cui le condizioni strutturali e le tradizioni amministrative preesistenti. Inoltre, la maggior parte di questi paradigmi non si configura come un insieme di modelli distinti e applicati in modo esclusivo, bensì come traiettorie di riforma caratterizzate da un'elevata ibridazione tra diversi elementi. L'adozione del CTS e la diffusione delle pratiche di amministrazione condivisa sembrano orientarsi verso un rinnovato rapporto tra Pubblica Amministrazione, Terzo Settore e cittadinanza, in linea con i principi delineati dal New Public Governance (NPG). Al contempo, il ruolo della Pubblica Amministrazione e dei suoi dirigenti

¹⁸ Cfr. S. P. OSBORNE, *op cit.*, 2006; S. P. OSBORNE, *op cit.*, 2010; J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *op cit.*, 2013; J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *op cit.*, 2016.

¹⁹ Cfr. R. B. DENHARDT, J. V. DENHARDT, *op cit.*, 2003; E. H. KLIJN, *op cit.*, 2012.

²⁰ Cfr. J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *op cit.*, 2013.

²¹ Cfr. E. H. KLIJN, *op cit.*, 2012; J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *op cit.*, 2013.

²² Cfr. R. B. DENHARDT, J. V. DENHARDT, *op cit.*, 2003.

²³ Cfr. J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *op cit.*, 2013; J. TORFING, P. TRIANTAFILLOU, *op cit.*, 2016.

continua a mantenere una posizione centrale e predominante, in coerenza con quanto prescritto dal Public Value Management (PVM). Al fine di valutare in che misura l'evoluzione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore stia concretamente seguendo le più recenti traiettorie di policy analizzate, appare necessario sviluppare un primo approccio analitico che consenta di indagare empiricamente le dinamiche di cambiamento in atto.

3. Amministrazione condivisa e cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione: uno schema per l'analisi

Il tema del cambiamento organizzativo della PA è stato oggetto di un'estesa letteratura sia a livello internazionale, sia con riferimento al nostro Paese²⁴. Questo termine – cambiamento organizzativo – si riferisce a un processo intenzionale e pianificato, ma talvolta anche emergente, che modifica le strutture, le procedure, la cultura o le modalità operative di un'organizzazione. A livello definitorio, il cambiamento organizzativo costituisce “*una differenza nella forma, qualità o nello stato di una entità organizzativa nel tempo*” sia essa un gruppo di lavoro, un'unità organizzativa, l'intera organizzazione o le relazioni della stessa con l'esterno (Van de Ven 2006, 262)²⁵.

Le dimensioni più rilevanti per analizzare il cambiamento organizzativo nella PA possono riguardare l'aspetto strutturale²⁶, derivante ad esempio dalla riorganizzazione degli enti pubblici in senso gerarchico o reticolare e dal decentramento delle competenze oppure ancora dai processi di digitalizzazione²⁷. Vi è poi una dimensione procedurale del cambiamento che concerne l'adozione di strumenti di pianificazione, implementazione e monitoraggio del cambiamento o, per l'appunto, l'adozione di strumenti partecipativi attraverso il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni private nella definizione delle priorità e nell'implementazione delle riforme. Inoltre, è possibile menzionare anche una dimensione culturale del cambiamento organizzativo²⁸, che pertiene, ad esempio, alla trasformazione dei valori che informano una data cultura burocratica. Infine, vi possono essere ulteriori cambiamenti connessi

²⁴ Cfr. E. ONGARO, S. VAN THIEL (a cura di), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londra, Palgrave Macmillan, 2018.

²⁵ Cfr. A. H. VAN DE VEN, *Organizational Change*, in N. Nicholson, P. G. Audia, A. M. N. Pillutla (Eds.), *The Blackwell Encyclopedia of Management: Organizational Behavior*, Malden, MA, Blackwell, 2006, pp. 262-269.

²⁶ Cfr. H. MINTZBERG, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, Routledge, 1983.

²⁷ Cfr. P. DUNLEAVY, H. MARGETTS, S. BASTOW, J. TINKLER, *op cit.*, 2006.

²⁸ Cfr. J. P. KOTTER, *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*, «*Harvard Business Review*», vol. 73, n. 2, 1995, pp. 59-67.

alla dimensione performativa²⁹, quali ad esempio l'introduzione di indicatori per monitorare l'andamento delle misure realizzate.

Al fine di indagare il cambiamento organizzativo sperimentato all'interno della PA, in relazione alla diffusione dell'amministrazione condivisa, si propone uno schema per l'analisi del fenomeno. Le principali aree di indagine sono quattro (Tabella 1).

Tabella 1. Dimensioni di cambiamento organizzativo nella PA collaborativa

Dimensioni del cambiamento organizzativo	Indicatori
<i>Struttural-organizzativa</i>	Assegnazione di deleghe a posizioni già esistenti, senza altre variazioni, finalizzate al coordinamento delle prassi collaborative con il TS
	Creazione di incarichi specifici – dirigenziali e/o Posizioni di Particolare Responsabilità – finalizzate al coordinamento delle prassi collaborative con il TS
	Creazione di nuovi uffici / unità organizzative dedicate
<i>Procedurale</i>	Protocolli o circolari finalizzati a disciplinare le prassi collaborative con il TS
	Linee-guida finalizzate a disciplinare le prassi collaborative con il TS
	Nuove prassi informali finalizzate a disciplinare le prassi collaborative con il TS
	Introduzione di strumenti operativi a supporto della co-programmazione/co-progettazione (es. schemi, modelli, piattaforme digitali) finalizzati a disciplinare le prassi collaborative con il TS
	Introduzione di procedure volte a garantire trasparenza e pubblicità delle prassi collaborative ex ante, in itinere ed ex post
	Introduzioni di strumenti valutativi della performance, come ad esempio la “valutazione d'impatto sociale”

²⁹ Cfr. G. BOUCKAERT, J. HALLIGAN, *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, 2008.

Capacitativa	Attivazione di percorsi di formazione generale per informare i funzionari pubblici di prassi di amministrazione condivisa
	Attivazione di percorsi di formazione specifica per affrontare specifici aspetti connessi alle prassi collaborative con il TS
	Ricorso a facilitatori esterni per condurre prassi collaborative con il TS
	Costruzione di figure di facilitatori interni per condurre prassi collaborative con il TS
Culturale	Percezione, da parte dell'ente pubblico, del ruolo paritario del Terzo settore oppure ruolo-guida nei tavoli di co-programmazione e co-progettazione di alcuni soggetti del Terzo settore
	Percezione di un nuovo ruolo del manager pubblico: esploratore di opportunità di governance collaborativa, aggregatore di stakeholder e facilitatore di processi
	Percezione della necessità di superare la frammentazione settoriale della PA al fine di favorire processi collaborativi con soggetti privati

Fonte: elaborazione degli autori

La prima dimensione di cambiamento è di natura strutturale-organizzativa e riguarda le modifiche nella configurazione istituzionale dell'ente pubblico, con particolare riferimento all'istituzione di strutture organizzative stabili deputate alla gestione dell'amministrazione condivisa. In tale prospettiva, una Pubblica Amministrazione potrebbe attribuire deleghe specifiche a posizioni già esistenti, istituire nuovi incarichi dirigenziali e/o Posizioni di Particolare Responsabilità (PPR) oppure creare unità organizzative dedicate.

A questo proposito, sono stati individuati diversi modelli di riferimento. Un primo modello prevede la creazione di una struttura operativa e di coordinamento delle procedure di amministrazione condivisa all'interno dell'ente, eventualmente in forma associata per municipalità di piccole dimensioni. Un secondo modello ipotizza, invece, l'istituzione di una struttura di supporto per la società civile, che si limita a fornire assistenza esterna senza intervenire direttamente nel coordinamento interno delle procedure amministrative. Infine, un terzo modello, definito "ibrido", prevede il coinvolgimento attivo della società civile all'interno dell'unità organizzativa, promuovendo così una gestione più partecipata e condivisa dei processi amministrativi.

La seconda dimensione è quella procedurale. Essa fa riferimento all'adozione di strumenti procedurali che guidino l'operato dei funzionari pubblici impegnati in pratiche di governance collaborativa. Questi strumenti posso-

no mostrare diversi livelli di coerenza e consistere in protocolli e circolari, linee-guida o ancora nuove prassi informali. Ulteriori innovazioni procedurali possono riguardare l'utilizzo di strumenti di supporto alla co-programmazione e co-progettazione come modelli d'intervento, schemi collaborativi oppure piattaforme digitali, nonché l'introduzione di procedure volte a garantire trasparenza e pubblicità delle prassi collaborative o l'adozione di strumenti di valutazione dell'impatto realizzato dalle esperienze di amministrazione condivisa.

Segue la dimensione relativa alla capacitazione dei manager e funzionari pubblici coinvolti nei processi di co-programmazione e co-progettazione. A titolo esemplificativo, una Pubblica Amministrazione potrebbe avvalersi del supporto di facilitatori esterni, incaricati di guidare i processi partecipativi. Sempre in quest'area di cambiamento potrebbe rientrare l'organizzazione di percorsi di formazione generale, finalizzati a presentare il canale dell'amministrazione condivisa come alternativo rispetto a quello delle gare d'appalto, oppure di formazione specifica, con l'obiettivo di abilitare i funzionari pubblici alla gestione dei processi collaborativi. Ulteriore passaggio potrebbe riguardare lo sviluppo, all'interno della PA, di personale esperto in grado di condurre in autonomia percorsi di co-programmazione e co-progettazione delle politiche.

Infine, l'ultima dimensione del cambiamento organizzativo che considereremo è quella culturale. Sul tema, all'interno del Sesto Rapporto sul secondo welfare, De Tommaso e Maino³⁰ hanno evidenziato che, all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, la scarsa attitudine al cambiamento rappresenta a tutti gli effetti uno dei principali fattori ostacolanti delle pratiche collaborative. Tuttavia, l'amministrazione condivisa richiede agli enti pubblici di *“assumere un posizionamento paritario e flessibile che, pur garantendo le necessarie prerogative politico-istituzionali, sia in grado di favorire un sistematico coinvolgimento del Terzo Settore, non solo nell'attività erogativa bensì dall'attività istruttoria a quella decisionale”* (*ibidem*, 53). A ciò si aggiunge la necessità di lavorare secondo un'ottica sistemica e integrata, a superamento dell'approccio *a silos* che considera i diversi settori di policy separatamente gli uni dagli altri (*ibidem*). Sul tema, Bombardelli parte dalla consapevolezza che l'iniziativa dei cittadini e delle forme associative in cui essi si riuniscono si esprima sotto forma di problemi, invece che di competenze, elemento che pone la necessità, per la Pubblica Amministrazione, di operare secondo una

³⁰ Cfr. C. V. DE TOMMASO, F. MAINO, *Le pratiche collaborative: fattori facilitanti e ostacolanti, sfide e opportunità della coprogettazione*, in F. Maino (a cura di), *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*. Sesto Rapporto sul secondo welfare, 2023, pp. 100-128.

logica simile oltre che di adottare nuovi meccanismi di coordinamento³¹. In sintesi, i cambiamenti che potremmo attenderci con riferimento a questa dimensione di analisi sono essenzialmente tre. In primo luogo, si potrebbero osservare segnali di un orientamento – interno alla PA – che considera gli ETS in una condizione paritaria rispetto agli apparati pubblici. Tali segnali, oltre ad una percezione coerente da parte dei manager pubblici, potrebbero riguardare l'esercizio di una leadership delegativa³². Ancora, un cambiamento di cultura organizzativa potrebbe essere colto nel ripensamento del ruolo del manager pubblico che, pur mantenendo una posizione pivotale, sarebbe chiamato ad assumere nuove vesti come “esploratore” di opportunità di innovazione collaborativa, “aggregatore” di possibili stakeholder territoriali, oppure, più semplicemente, come facilitatore di processi di collaborazione tra una pluralità di attori³³. Infine, non è da sottovalutare la presa di consapevolezza in merito alla necessità di superare la tradizionale frammentazione settoriale e dipartimentale nel funzionamento della PA e, di conseguenza, nel perseguimento dell'interesse generale.

In conclusione, le trasformazioni organizzative derivanti dall'adozione di pratiche di amministrazione condivisa possono variare in termini di ampiezza e intensità. Inoltre, tali cambiamenti possono essere il risultato di una volontà politica più o meno esplicitamente dichiarata. Si presume che, laddove tali trasformazioni si manifestino con maggiore incisività e visibilità, esse riflettano un più elevato grado di maturazione politica da parte dei decisori locali, in relazione alla comprensione e all'accoglienza delle pratiche di co-programmazione e co-progettazione. Queste ultime, a loro volta, possono essere integrate già all'interno di strumenti programmatici, quali il Documento Unico di Programmazione (DUP) o altri atti di indirizzo generale.

4. Esperienze di cambiamento organizzativo: un'analisi preliminare

La diffusione di prassi di co-programmazione e soprattutto di co-progettazione derivanti dal CTS, nonché il ricorso ai precedenti istituti della programmazione zonale e dei patti di collaborazione, suggerisce che, almeno in

³¹ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, «Istituzioni del Federalismo», 2022:3, 2022, pp. 573-599.

³² La leadership partecipativa è volta all'inclusione dei soggetti, mentre quella delegativa mira a conferire spazio e autonomia d'azione (*laissez-faire*) ai partecipanti (Cfr. P. G. NORTHOUSE, *Leadership. Theory and Practice Ninth Edition*, SAGE Publications, 2021).

³³ Cfr. S. PAGE, *Integrative Leadership for Collaborative Governance: Civic Engagement in Seattle*, «Leadership Quarterly», vol. 21, n. 2, 2010, pp. 246-63.

linea teorica, le amministrazioni locali in Italia abbiano provato a rivedere e/o adattare le loro prassi e assetti organizzativi interni per gestire al meglio le nuove forme di governance collaborativa. Nelle more di una rassegna più sistematica delle principali esperienze in materia, in quanto segue menzioneremo alcuni esempi generali per poi approfondire il caso di due Comuni: Bologna e Verona.

La richiesta di un cambiamento di mentalità e cultura organizzativa è stato spesso posto al centro di dibattiti, seminari e attività formative organizzate dalle e per le amministrazioni pubbliche. Si tratta di un cambiamento di mentalità che richiede come condizioni necessaria, ma non sufficiente, il supporto di regole e indirizzi. A tal fine, è possibile menzionare l'adozione delle linee-guida ministeriali³⁴ che hanno avuto l'importantissimo compito di fornire un indirizzo per l'espletamento dei relativi procedimenti amministrativi, a cui si sono spesso affiancate linee-guida e/o regolamenti adottati a livello locale quali quelli del Comune di Venezia, Piacenza, Milano, e Provincia di Trento, solo per citare alcuni esempi. Questi atti normativi e/o di indirizzo sono stati affiancati in molti contesti dall'adozione di leggi regionali volte a fornire ulteriore legittimazione giuridica e politica al ricorso alle modalità di governance collaborativa, così come disciplinate dal CTS. Ad esempio, a seguito dell'adozione della legge regionale n. 2 del 2023, l'Umbria ha creato una "cassetta degli attrezzi" per fornire risorse formative e operative al fine di promuovere una comune cultura amministrativa in tali materie.

Nonostante la progressiva diffusione di tali esperienze, il cambiamento di cultura organizzativa e mentalità all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane è ancora lontano da addivenire, soprattutto con riferimento alla definizione di relazioni "paritarie" tra PA e ETS. Da un lato, l'attivazione di procedimenti di amministrazione condivisa ex art. 55 del CTS promossi direttamente dal Terzo settore rimane una prassi ancora scarsamente diffusa. Dall'altro, il settore pubblico nel suo complesso, forte della sua responsabilità politica e amministrativa nella gestione di fondi pubblici, tende spesso a mantenere all'interno dei tavoli di co-programmazione e co-progettazione un'impostazione sostanzialmente gerarchica o, in alternativa, "distaccata", vestendo i panni di gestore-controllore del corretto svolgimento del procedimento amministrativo, più che di soggetto attivo che condivide la responsabilità dei processi co-decisionali avviati.

Proprio al fine di consolidare una cultura dell'amministrazione condivisa su tutto il territorio nazionale, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani

³⁴ D.M. n. 72/2021.

(ANCI) e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno intrapreso iniziative di formazione sull'amministrazione condivisa nel periodo 2023-2024. In particolare, il progetto "Co-Progetta – Un'amministrazione condivisa" è stato avviato per promuovere la conoscenza degli strumenti collaborativi previsti nel Codice del Terzo Settore da parte delle amministrazioni comunali e regionali, nonché agli ETS.

Anche sul fronte dei cambiamenti strutturali-organizzativi, i passi in avanti sono ancora limitati. Ad esempio, l'ANCI Emilia-Romagna ha condotto una prima mappatura degli assetti organizzativi che si occupano dei rapporti con il Terzo settore con riferimento ai comuni di questa regione³⁵. Da questa indagine emerge che in circa il 57% dei comuni dell'Emilia-Romagna è rinvenibile una delega politica in materia di Terzo settore; si tratta di una delega spesso ricondotta a temi più ampi quale la partecipazione o il volontariato, mentre solo in 12 comuni sui 330 indagati si tratta di una delega specifica. Sul fronte della diffusione degli uffici, la situazione non appare rosea: solamente 62 uffici su 330 comuni indagati mostrano di avere competenze specifiche in materia di rapporti con il Terzo settore. In sintesi, perfino con riferimento a una regione, come l'Emilia-Romagna, che vanta una lunga tradizione di collaborazione tra PA e ETS, si possono osservare solo pochi esempi di cambiamento organizzativo dal punto di vista strutturale. Ciononostante, come argomenteremo successivamente, in alcune amministrazioni comunali si ravvisa l'esistenza di strutture e di personale dedicato specificamente alla gestione dei rapporti tra ETS e PA o, più in generale, a pratiche di amministrazione condivisa che prevedono il diretto coinvolgimento dei cittadini.

Infine, in tema di capacitazione degli enti pubblici, gli esempi di percorsi formativi dedicati alla governance collaborativa tra PA e ETS sono molteplici. Tra questi ricordiamo il coinvolgimento dell'ANCI e del Forum Terzo Settore, fino ad alcuni esempi a livello regionale come "Il Sussidiario dell'Amministrazione Condivisa" promosso dalla Regione Toscana³⁶. Anche il ricorso a facilitatori esterni appare una pratica relativamente diffusa in alcune amministrazioni, che hanno adottato anche modalità online e "ibride" per favorire la partecipazione agli incontri. Si possono ad esempi citare gli esempi di Pavia, Rimini e Ascoli Piceno che hanno realizzato almeno parte degli incontri di co-programmazione per la definizione dei Piani di Zona utilizzando strumenti e piattaforme digitali³⁷.

³⁵ Cfr. E. CAPASSO, L. GALLO (a cura di), *Enti Locali e Terzo Settore. Prima mappatura degli assetti organizzativi di Comuni e Unioni dell'Emilia-Romagna*, 2023.

³⁶ Amministrazione Condivisa - Nuove forme di partecipazione

³⁷ Cfr. F. RAZETTI, P. VESAN, *op. cit.* 2024. M. CAU, G. MAINO, in questo volume.

In quanto segue, ci soffermeremo sull'analisi di due casi di studio esplorativi rilevanti ai fini degli obiettivi della nostra ricerca: il caso del comune di Bologna e quello di Verona³⁸. Si tratta di due comuni di medio-grandi dimensioni che hanno portato avanti alcuni primi cambiamenti organizzativi volti a promuovere prassi di amministrazione condivisa, seppur con modalità differenti e a partire anche da una diversa storia di governance collaborativa con il Terzo settore.

4.1 Il caso del comune di Bologna

Un'esperienza interessante sotto il profilo del potenziale cambiamento organizzativo connesso al consolidamento dei rapporti tra PA ed ETS è rappresentata dal comune di Bologna. Esaminando il suo organigramma, è possibile notare la presenza di una struttura organizzativa che ha specifiche competenze indirizzate proprio allo sviluppo di questi rapporti³⁹. Tale struttura, denominata Settore "Quartieri, amministrazione condivisa, sussidiarietà e partecipazione", è presente all'interno del Dipartimento "Segreteria generale, partecipate, appalti e Quartieri"⁴⁰.

Da una prima disamina esplorativa dell'organigramma amministrativo è possibile osservare come il contesto bolognese abbia optato per un esplicito riconoscimento del tema dell'amministrazione condivisa, assegnando la competenza ad un ufficio che opera trasversalmente rispetto ad altri apparati dell'organizzazione comunale impegnati concretamente in procedimenti di co-programmazione e co-progettazione. Al contempo, almeno a livello formale, la scelta di tenere distinte le competenze in materia di amministrazione condivisa rispetto a quelle sull'innovazione della PA, assegnandola a struttura denominata "Settore Innovazione e Semplificazione Amministrativa e Cura delle Relazioni con la Cittadinanza"⁴¹, porta a pensare che la gestione

³⁸ La ricostruzione dei due casi è al momento avvenuta attraverso un'attenta indagine documentale e la realizzazione di alcune interviste esplorative a testimoni-chiave.

³⁹ L'organigramma è rinvenibile al seguente indirizzo: https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=673dd4fde561ce009b6e1072

⁴⁰ È interessante notare come all'interno dello stesso Dipartimento vi sia anche l'ufficio comunale "Gare e Appalti".

⁴¹ Tale Struttura si occupa degli interventi di modernizzazione e innovazione dell'Amministrazione e di sviluppo delle competenze orientati al miglioramento organizzativo e dei processi, alla qualità dei servizi, all'integrità, all'innovazione e alla relazione con i cittadini, in particolare quelli maggiormente esposti a forme di discriminazione su base etnica, di orientamento sessuale e di genere.

del tema dell'amministrazione condivisa non venga necessariamente inquadrata come una funzione riferibile al tema dell'innovazione organizzativa⁴².

L'idea di creare una struttura organizzativa *ad hoc* come il Settore "Quartieri, amministrazione condivisa, sussidiarietà e partecipazione" non arriva dal nulla, ma deve essere ricondotta all'interno di un contesto, quale quello bolognese, che si distingue per una tradizione di sussidiarietà orizzontale profondamente radicata, dove il principio del coinvolgimento del tessuto associativo nell'amministrazione della città trova chiaro riconoscimento nello statuto comunale sin dagli anni '90. Altrettanto rilevante è che nel 2014 a Bologna venne adottato il primo regolamento in Italia sulla "collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani"⁴³, in applicazione dell'art. 118 della Costituzione, con la finalità di promuovere la sottoscrizione di patti di collaborazione⁴⁴ tra PA e cittadini attivi, singoli o associati. Anche la riforma del sistema dei quartieri del 2016 ha rappresentato un passo importante poiché ha previsto in maniera esplicita la promozione del principio della sussidiarietà orizzontale con un focus dedicato alla cittadinanza attiva e la possibilità di ricorrere allo strumento del bilancio partecipativo⁴⁵. In tal contesto, il Settore di cui sopra è diventato il punto di coordinamento dei sei quartieri della città, individuati come il livello amministrativo più idoneo per l'ascolto e la lettura dei bisogni della comunità e, più in generale, per l'attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà.

Nell'esperienza bolognese, dunque, l'adozione del Codice del Terzo Settore, nonché della giurisprudenza e normativa conseguente, ha rappresentato un ulteriore veicolo di accelerazione dei processi di collaborazione

⁴² Ciò non significa che non possa essere trattata come tale. Come emerge nelle pagine web del sito del Comune di Bologna, la Struttura si occupa della "promozione degli interventi di modernizzazione e innovazione dell'Amministrazione e di sviluppo delle competenze orientati al miglioramento organizzativo e dei processi, alla qualità dei servizi, all'integrità, all'innovazione e alla relazione con i cittadini". Inoltre, essa promuove "l'innovazione e semplificazione amministrativa *in collaborazione con gli altri settori comunali e anche con Enti/Organismi esterni*" [corsivo nostro].

⁴³ Il Regolamento fu approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 172 del 19 maggio 2014.

⁴⁴ Cfr. G. ARENA, *Introduzione*, in Labsus, Rapporto Labsus 2015 sull'Amministrazione condivisa dei beni comuni, 2015, pp. 7-9, rinvenibile al seguente indirizzo: https://www.labsus.org/wp-content/uploads/images/M_images/Rapporto_Labsus_2015_Ammministrazione_condivisa_dei_beni_comuni.pdf.

⁴⁵ Cfr. I. FOSCHI, *La scelta di Bologna: i quartieri, culle di welfare. Secondo Welfare*, 2018, 20 gennaio, rinvenibile al seguente indirizzo: <https://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/la-scelta-di-bologna-i-quartieri-culle-di-welfare/>.

con la cittadinanza già avviati da parte dell'amministrazione comunale. La sperimentazione effettiva di procedure di co-programmazione e co-progettazione ha infatti portato a una prima, seppur parziale, riconfigurazione del Settore sopra citato, che è stato rinominato con l'aggiunta del termine "amministrazione condivisa". Tale cambiamento, avvenuto a giugno 2023, costituisce la sintesi di un percorso che ha visto, negli ultimi anni, l'approvazione di alcune modifiche statutarie⁴⁶ e di un nuovo regolamento sulle "forme di collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani"⁴⁷, che hanno rafforzato il valore dell'amministrazione condivisa all'interno dell'ente.

Al di là della denominazione, tuttavia, risultano di particolare interesse i cambiamenti delle funzioni assegnati a questo Settore. Prima della sua ridefinizione, l'unità amministrativa si occupava già del coinvolgimento del mondo non profit, ma le relazioni del comune con l'associazionismo:

"in buona sostanza consistevano nella emanazione di avvisi pubblici, di bandi esclusivamente a carattere competitivo [...] oppure la possibilità di avere in concessione beni immobili a canone agevolato o gratuitamente ma gli oggetti che venivano realizzati grazie a questo tipo di collaborazione erano piuttosto piccoli [...], le partite erano ... [*meno significative in termini di budget, corsivo nostro*]"⁴⁸.

Negli ultimi anni, invece, il Settore ha ampliato il suo raggio d'intervento, occupandosi nello specifico di organizzare approfondimenti formativi, predisporre modelli, ad esempio, per la redazione di un avviso pubblico di co-programmazione o co-progettazione, linee-guida per la gestione delle diverse fasi di co-programmazione o co-progettazione, suggerendo, ad esempio, delle tempistiche di riferimento, un numero adeguato di referenti per ciascuna organizzazione partecipante o modalità specifiche di redazione dei verbali. Il Settore, inoltre, ha incominciato ad assumere un ruolo di coordinamento e supporto trasversali ai diversi dipartimenti dell'ente comunale, fornendo sostegno specifico su questioni puntuali, contribuendo a costruire una rete di referenti interni ai dipartimenti maggiormente impegnati in tema di amministrazione condivisa, nonché supportando e accompagnando l'area "Risorse finanziarie" nell'applicazione delle nuove logiche, diverse da quelle degli appalti. Da menzionare che più recentemente il Settore si è occupa-

⁴⁶ Si fa riferimento alla versione in vigore dal 17 dicembre 2022.

⁴⁷ In vigore dal 1° gennaio 2023.

⁴⁸ Intervista dirigente comunale.

to della predisposizione di nuove infrastrutture digitali *ad hoc*, lavorando all'ideazione di una piattaforma informatica, a disposizione di tutto l'ente comunale e della cittadinanza, finalizzata a mappare e a tenere traccia delle diverse opportunità di collaborazione, derivanti sia dall'iniziativa civica, sia dalla pubblicazione di avvisi pubblici ex art. 55.

La crescita delle funzioni svolte da questa struttura organizzativa è dunque riconducibile ad una pluralità di processi partecipativi che vedono da tempo coinvolto il comune di Bologna. Ciononostante, l'adozione del CTS ha segnato un passo importante non soltanto per l'impatto derivante dall'applicazione dell'art. 55 (co-programmazione co-progettazione, e convenzioni), ma dalla possibilità che queste nuove pratiche possano estendersi a tutte le materie di interesse generale elencate dall'art. 5 del CTS:

“l'aver enucleato le attività di interesse generale in maniera così estesa e trasversale ci ha fatto capire che vi fossero le condizioni per immaginare [...] una relazione più stabile, più strutturale, tra amministrazione comunale ed enti del terzo settore che però riguardasse l'intera organizzazione comunale. Quello che noi abbiamo notato è che l'applicazione di questi strumenti è cresciuta in molte parti dell'amministrazione che prima ne avevano una conoscenza assolutamente limitata e sporadica e da questo punto il ruolo del Settore [Quartieri, amministrazione condivisa, sussidiarietà e partecipazione] diventa sempre più un ruolo di coordinamento [...] a disposizione di tutto l'ente comune perché di fatto sono strumenti che si stanno rivelando molto utili per ambiti dell'amministrazione assolutamente estesi e trasversali”⁴⁹.

Queste graduali evoluzioni hanno interessato anche la dimensione culturale del cambiamento organizzativo, connessa ad esempio ad una diversa percezione del ruolo della PA nella relazione con soggetti esterni. Da una prima disamina di carattere esplorativo, infatti, il comune di Bologna ha compiuto alcuni passi in avanti anche rispetto alla trasformazione della cultura organizzativa grazie al ricorso a pratiche di amministrazioni condivisa. Si tratta però di un cambiamento che sembra dipendere ancora in larga misura da caratteristiche “*ultra-professionali*”⁵⁰, nella misura in cui trova fondamento nell'impegno e nella tenacia di persone che hanno deciso di investire in questa direzione.

Rispetto ai rapporti che vengono ad instaurarsi tra PA e TS, la questione appare più complessa di un semplice dualismo tra ruolo paritario e ruolo gerarchico. Ciò che emerge è infatti la necessità da parte dell'attore pubblico di giocare differenti ruoli nelle diverse fasi delle procedure collaborative.

⁴⁹ Intervista dirigente comunale.

⁵⁰ Intervista dirigente comunale.

Nei momenti iniziali e conclusivi, l'amministrazione pubblica è chiamata di norma ad esercitare una responsabilità di indirizzo e guida, agendo come un soggetto *primus inter pares*. Al contrario, durante le fasi intermedie della co-programmazione e della co-progettazione, l'ente comunale è chiamato a porsi su un piano di parità rispetto agli attori privati coinvolti. Nel contesto bolognese emerge come, allo stato attuale, la pariteticità durante la gestione dei processi venga garantita dalla presenza di facilitatori esterni. Risulta evidente, dunque, quanto sia ancora fondamentale promuovere una maggiore consapevolezza del ruolo delle figure pubbliche nei processi collaborativi.

4.2 L'esperienza di Verona

Il comune di Verona costituisce un'altra esperienza significativa con riferimento ai cambiamenti organizzativi della Pubblica Amministrazione. In termini macro-strutturali, l'organizzazione comunale risponde alla relazione con soggetti esterni per finalità di interesse generale con la presenza di due principali Direzioni: la Direzione "Innovazione, Beni Comuni, Politiche Giovanili e Pari Opportunità", afferente alla Direzione Generale, e di cui fa parte il Servizio "Innovazione Amministrativa e Attuazione Sussidiarietà Orizzontale"; e la Direzione "Progetti e Politiche Europee, Coesione Territoriale e Terzo Settore", anch'essa afferente alla Direzione Generale, e di cui fa parte l'Ufficio "Politiche per la Coesione Territoriale e del Terzo Settore". A queste due strutture amministrative, che richiamano nominalmente il tema del coinvolgimento e della partecipazione nella governance pubblica, è possibile poi affiancare anche la Direzione "Servizi Sociali", afferente all'Area "Servizi alla Persona", di norma direttamente coinvolta in processi di co-progettazione.

La Direzione "Innovazione, Beni Comuni, Politiche Giovanili e Pari Opportunità" nasce alla fine del 2022 dall'esigenza di evitare l'incardimento in settori di competenza specifica di tutti quei servizi che operano trasversalmente rispetto all'ente. Il Servizio "Innovazione Amministrativa e Attuazione Sussidiarietà Orizzontale", tuttavia, fu costituito già nel 2018 come punto di ingresso, uscita e coordinamento dei patti di sussidiarietà. Più nel dettaglio, l'introduzione di questa unità seguì l'approvazione – nel corso dell'anno precedente – del regolamento "per l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante interventi di cittadinanza attiva"⁵¹. È interessante menzionare che tale Regolamento rappresentò l'esito di un processo

⁵¹ Il Regolamento fu approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 2 marzo 2017 e modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 47 del 16 settembre 2021.

partecipativo avviato nel 2016, grazie all'impulso di alcune figure interne all'Amministrazione comunale, e in risposta a un forte attivismo civico e del Terzo settore. A differenza di quanto si osserva nel comune di Bologna, in questo caso, l'espressione "innovazione amministrativa" è direttamente connessa, perlomeno sul piano formale, al tema del coinvolgimento di soggetti terzi che operano senza scopo di lucro per la realizzazione di attività di interesse generale.

Si noti che l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale è stata portata avanti fin dal 2018 attraverso un'operazione di raccordo interno, che fa sì che i patti di sussidiarietà vengano oggi coordinati dal Servizio "Innovazione Amministrativa e Attuazione Sussidiarietà Orizzontale", ma gestiti operativamente secondo un approccio "a raggiera", che vede la collaborazione e l'intervento di referenti specifici in altri settori amministrativi, a seconda delle materie di competenza prevalenti dei patti. Inoltre, il Servizio viene ad oggi consultato da altri settori dell'Amministrazione, anche per questioni che esulano dall'amministrazione condivisa.

La Direzione "Progetti e Politiche Europee, Coesione Territoriale e Terzo Settore" e, insieme a questa, l'Ufficio "Politiche per la Coesione Territoriale e del Terzo Settore" nasce invece nel 2023 con la volontà, anzitutto, di "dare luogo nell'organigramma a quei processi che non fanno parte degli affidamenti o delle co-progettazioni [...] nell'ambito dei servizi sociali"⁵². È infatti la Direzione "Servizi Sociali" ad occuparsi in autonomia – anche dal punto di vista finanziario – delle procedure di natura competitiva o collaborativa relative a queste tematiche, mentre il neo-ufficio interviene nella gestione dei processi di co-progettazione riferiti alle altre attività di interesse generale previste dall'art. 5 del CTS. A titolo esemplificativo, l'ufficio ha coordinato alcuni processi in ambito di rigenerazione urbana. Ancor più rilevante, tuttavia, è che si è inteso costituire una struttura "che si occupi anche della prima parte dell'articolo 55, cioè la co-programmazione intesa come [...] analisi dei bisogni del territorio, come condivisione non solo nella parte operativa, ma anche nella parte di programmazione"⁵³. Data però la sua recente introduzione, tale Ufficio deve ancora consolidare la sua presenza all'interno dell'architettura organizzativa comunale al fine di poter operare più efficacemente con le altre unità organizzative interne. Va menzionata, inoltre, l'attivazione di servizi esterni di supporto strategico e amministrativo per la gestione delle procedure.

Sotto l'aspetto del cambiamento culturale, l'amministrazione comunale sconta ancora la tendenza, largamente diffusa in Italia, di operare secon-

⁵² Intervista dirigente comunale.

⁵³ Intervista dirigente comunale.

do un approccio settoriale, dove gli spazi confronto reciproco sono ancora parziali. Più in generale, ciò che sembra emergere all'interno dell'organizzazione comunale veronese è la convivenza di due gruppi con approcci divergenti. Da un lato, una nicchia di dirigenti, responsabili e funzionari che riconoscono il valore dei nuovi strumenti collaborativi e "sentono l'esigenza di adottare una visione diversa"⁵⁴. Dall'altro, il gruppo maggioritario che, non avendo avuto esperienza diretta di queste pratiche, percepisce la minore direzionalità dell'Amministrazione "come un elemento negativo, disturbante, estremamente disorientante, ... e soprattutto come una mancanza di idee e di decisioni"⁵⁵ senza cogliere che "in realtà la decisione è che non la prendo soltanto io, io do l'indirizzo, mi trovo con un altro soggetto [...] per decidere insieme che cosa fare"⁵⁶.

5. Un cambiamento ancora in divenire

Questo capitolo si è proposto di analizzare un aspetto che appare poco esplorato nella letteratura italiana dedicata al tema dell'amministrazione condivisa: i cambiamenti organizzativi della PA che conseguono alla sua diffusione e applicazione. A tal fine, il contributo, dopo aver passato in rassegna alcuni dei principali paradigmi di trasformazione delle pubbliche amministrazioni contemporanee alla luce dei rapporti che possono instaurarsi con soggetti privati, ha proposto un primo schema per l'analisi empirica del fenomeno oggetto di studio. Il cambiamento organizzativo atteso dal ricorso crescente a strumenti di co-programmazione e co-progettazione non può essere semplicemente riconducibile a una qualche forma di coinvolgimento del TS nella governance pubblica, ma va qualificato alla luce di alcune variabili organizzative, quali quelle connesse alla ristrutturazione degli organigrammi, agli strumenti procedurali e di capacitazione e, infine, alla dimensione culturale del cambiamento.

L'analisi di due casi di studio, quelli del comune di Bologna e di Verona, ci ha permesso di testare il nostro approccio. La nostra analisi, di natura ancora fortemente esplorativa, ha messo in luce quattro risultati principali.

In primo luogo, in entrambi i casi, pur con le dovute differenze, è possibile osservare un cambiamento organizzativo lungo quasi tutte le dimensioni d'analisi da noi considerate, seppur con un diverso livello di intensità. Sia a

⁵⁴ Intervista dirigente comunale.

⁵⁵ Intervista dirigente comunale.

⁵⁶ Intervista dirigente comunale.

Bologna sia a Verona sono state infatti introdotte specifiche unità organizzative che si occupano di amministrazione condivisa in maniera trasversale agli specifici settori di policy. Questa innovazione organizzativa è riconducibile soprattutto all'effetto esercitato dall'art. 5 del CTS, che precisa ben ventisei attività di interesse generale cui possono essere applicate le procedure di co-programmazione e co-progettazione.

In secondo luogo, l'influenza del CTS sui cambiamenti organizzativi della PA non può comunque essere esaminata isolatamente, ma va contestualizzata con riferimento a percorsi già avviati di ridefinizione organizzativa dell'amministrazione comunale volti a promuovere processi partecipativi e collaborativi. Sia nel contesto bolognese, sia in quello veronese, infatti, i primi interventi di cambiamento organizzativo sono stati attuati per facilitare l'utilizzo di strumenti quali i patti di collaborazione o sussidiarietà, promossi per sostenere l'iniziativa di gruppi informali di cittadini o di organizzazioni non profit. Da questa prospettiva, quindi, il Codice del Terzo Settore ha agito più come un veicolo di accelerazione che come un elemento di innesco vero e proprio.

Un terzo aspetto che emerge dalla nostra ricerca è che, nonostante le analogie, le due amministrazioni comunali esaminate hanno adottato strategie differenti di cambiamento organizzativo. Nel contesto bolognese, infatti, si è proceduto alla ristrutturazione e al rinnovamento dell'ufficio dedicato alla partecipazione nelle sue diverse forme e modalità, mentre in quello veronese è stata favorita la costituzione di una nuova unità organizzativa, differente da quella dedicata alla sussidiarietà orizzontale per il bene comune, pensata appositamente per l'applicazione dell'art. 55 del CTS al di fuori dei servizi sociali e alla persona in senso stretto e con riferimento al procedimento della co-programmazione. È questa una differenza che suggerisce la presenza di diversi livelli di coesione e unitarietà a livello organizzativo.

Inoltre, con riferimento alle dimensioni di analisi investigate, la nostra prima ricognizione dei due casi di studio indica una maggiore estensione e profondità del cambiamento organizzativo avvenuto nel comune di Bologna rispetto a quello veronese, che appare al momento più circoscritto e in fase di sviluppo, soprattutto per quanto concerne gli istituti collaborativi disciplinati dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore.

Infine, nonostante i cambiamenti, entrambi i contesti evidenziano una serie di difficoltà nel ripensare l'organizzazione degli enti locali. Questi ultimi rimangono legati a una cultura, profondamente radicata nella PA italiana, che tende ad esprimersi con un approccio settoriale e secondo logiche di interazione con il TS segnate solo da esperienze del tipo "principale-agente", dovute al diffuso ricorso alle gare d'appalto, oppure da rapporti di "mutuo

accomodamento”⁵⁷. Allo stato attuale, dunque, il cambiamento organizzativo, laddove presente, sembra trovare impulso nella visione e nelle iniziative di singole figure (qualche dirigente e/o assessore particolarmente sensibile al tema), più che in un processo diffuso e strutturato all’interno delle amministrazioni locali.

I casi di studio indagati hanno messo in luce la necessità, all’interno delle Pubbliche Amministrazioni, di un modello organizzativo diffuso e capillare, che faciliti l’interlocuzione continua e strutturale con il territorio e con le persone, oltre che orizzontale, a superamento dell’approccio verticistico, che tende a paralizzare l’operatività delle amministrazioni, e di quello *a silos*, che impedisce la costruzione di risposte complete. In aggiunta, nuove competenze e professionalità appaiono oggi una importante direzione di cambiamento, insieme ad una revisione dei tradizionali sistemi incentivanti.

In conclusione, l’analisi condotta in questo contributo sconta il fatto di porsi come un tentativo d’indagine ancora preliminare che però ha il pregio di far luce, per la prima volta a nostra conoscenza, su una prospettiva di ricerca ancora poco battuta in Italia: lo studio dei rapporti tra Terzo settore e soggetti pubblici a partire dalla prospettiva del cambiamento organizzativo interno al settore pubblico. Si tratta di capire se e a quali condizioni sia possibile l’emersione di un nuovo modello di amministrazione locale a supporto di processi collaborativi per il perseguimento dell’interesse generale. L’idea che soggiace a questo interrogativo di ricerca è che la PA possa costituirsi come un *holding environment*⁵⁸ in grado di coltivare prassi di innovazione collaborativa: è questa una prospettiva di analisi che, a livello internazionale, è stata posta al centro di alcune riflessioni teoriche sulle trasformazioni delle PA, in particolare dagli approcci del Public Value Management e del New Public Governance, ma che ancora necessita di solida evidenza empirica a supporto.

Più nel dettaglio, alcune questioni appaiono centrali per disegnare una possibile agenda di ricerca sul tema: quali figure professionali potrebbero essere utili? Su quali nuove competenze è importante investire, per promuovere l’interiorizzazione di pratiche di facilitazione e di valutazione sociale degli impatti? Quali sistemi di incentivazione e motivazionali dei dipendenti delle PA possono essere funzionali allo sviluppo delle prassi di amministrazioni condivisa? Quali possono essere i modelli organizzativi più efficaci per

⁵⁷ Cfr. U. ASCOLI, C. RANCI (a cura di), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, SpringerLink, 2002.

⁵⁸ Cfr. R. A. RONALD, A. HEIFETZ, *Leadership Without Easy Answers*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1994.

cogliere appieno il valore della sussidiarietà orizzontale *in action*, permettendo di agire trasversalmente all'interno delle PA? Come far sì che l'amministrativizzazione delle prassi collaborative tra PA e TS ne faciliti lo sviluppo, evitando che essa si trasformi in una "gabbia di ferro" di weberiana memoria? Come i processi di digitalizzazione della PA e della società nel suo complesso possono accompagnare e rafforzare la promozione di forme di innovazione collaborativa? E, al contempo, quali pericoli potrebbero comportare? Come stimolare l'adozione di una cultura organizzativa innovativa all'interno della PA, a superamento della tradizionale modalità di gestione del potere e a supporto di processi collaborativi per il perseguimento dell'interesse generale?

Si tratta di interrogativi importanti, la cui risposta non potrà però eludere una questione fondamentale (i.e. il nostro "elefante nella stanza"): la necessità che le PA e il TS siano attrezzati dal punto di vista delle risorse umane e finanziarie adeguate al fine di evitare "sovraccarichi lavorativi" che inducono gli attori coinvolti ad abbandonare. Se le pratiche partecipative possono essere un valore aggiunto in sé, non sono infatti mai "un pasto gratis".

NICOLA BERTI

PROFILI ORGANIZZATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'amministrazione condivisa come attuazione dei principi di omogeneità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione. Riflessi sulla dimensione organizzativa. – 3. Amministrazione condivisa e trasformazioni dell'organizzazione amministrativa: la nascita di strutture organizzative stabili. – 4. (Segue.) La spinta all'aggregazione fra amministrazioni e all'unicità degli uffici. – 5. Conclusioni.

«L'organizzazione non è un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle relazioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti come un elemento integratore e potenziatore: non cioè un ricamo che giunge dall'esterno al tessuto sociale, ma il rinforzamento di alcune trame di questo stesso tessuto»
(M. NIGRO)

1. Premessa

L'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. Testo unico sull'ordinamento degli enti locali) stabilisce che i comuni e le province «svolgono le loro funzioni anche *attraverso* le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali». Tale disposizione, che anticipa e – per certi versi – già supera il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost., prefigura uno scenario nel quale le amministrazioni pubbliche svolgono le proprie funzioni anche *per mezzo* dei cittadini e delle loro formazioni sociali, ove adeguati, conciliando in tal modo la spontaneità dell'iniziativa civica con i doveri funzionali delle amministrazioni pubbliche¹.

L'ipotesi da cui intende prendere le mosse il presente lavoro è che il descritto rapporto fra enti pubblici e cittadinanza attiva assuma oggi una rilevanza non solo procedimentale, bensì pienamente *organizzativa*, configu-

¹ Ritene la disposizione intrinsecamente contraddittoria, stante l'inconciliabilità fra l'obbligatorietà della *funzione* e la spontaneità dell'*autonoma iniziativa*, D. DONATI, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, 2013, p. 98 s. Per una possibile sintesi, v. invece la proposta "demarchica" di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; G. BERTI, *La responsabilità pubblica. Costituzione e amministrazione*, Padova, 1994.

rando relazioni giuridicamente significative, le quali trovano oggi puntuale disciplina anche nel Titolo VII del Codice del Terzo Settore (rubricato “dei rapporti con gli enti pubblici”). Del resto, che l’“amministrazione condivisa” rappresenti un vero e proprio *modello organizzativo* è detto espressamente dall’art. 6 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, recependo sul punto il noto insegnamento della sentenza della Corte costituzionale 131/2020².

Tale scelta terminologica appare significativa in quanto, nella teoria generale dell’organizzazione, il concetto di “modello organizzativo” indica tecnicamente l’ipostasi di specifiche posizioni relazionali tra strutture amministrative, ossia la sintesi delle relazioni che caratterizzano la posizione nella quale le une si collocano rispetto alle altre³. Lo scopo del presente contributo è dunque di verificare in quali termini, e con quali conseguenze operative, si qualifichi il modello organizzativo dell’amministrazione condivisa.

Prima di procedere in questa direzione, tuttavia, si impone una scelta di campo. Infatti, concepire la relazione fra enti pubblici e società alla stregua di una relazione organizzativa – come si intende fare in questa sede – implica la preliminare adesione ad una concezione “oggettivistica” dell’amministrazione, che porta a risolvere il momento dell’attività in quello dell’organizzazione⁴, nonché, nel suo sviluppo successivo, a concepire la persona umana come l’unità fondamentale dell’organizzazione pubblica e l’amministrazione

² Cfr. la sentenza § 2 in diritto. L’art. 6 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 parla di «modelli organizzativi di amministrazione condivisa [...] fondati sulla condivisione della funzione amministrativa».

³ Cfr. F.G. SCOCA, *I modelli organizzativi*, in L. MAZZAROLLI - G. PERICU - A. ROMANO - F.A. ROVERSI MONACO - F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, p. 617; G. SCIULLO, *L’organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, 2013, p. 107 ss.

⁴ Per questa concezione, è imprescindibile – ancorché insufficiente – il riferimento a F. BENVENUTI, *L’amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, ora anche in *Scritti giuridici*, Milano, 2006, vol. IV, p. 3467 ss.; G. BERTI, *L’amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; Id., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, 1994, *passim*; G. PASTORI, *Tendenze recenti della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Annuario Aipda 2009*, Milano, 2010, p. 361 ss., il quale ha parlato di una «amministrazione diffusa nella società»; Id., *Pubblico e privato nei servizi sociali*, in E. BALBONI - B. BARONI - A. MATTIONI - G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, p. 75 ss.; M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione dell’)*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, p. 5 ss.; Id., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, p. 117 ss.

in senso soggettivo come una delle molteplici forme nelle quali può costituzionalmente esprimersi l'ordine giuridico della società⁵.

Secondo questo ordine di idee, al quale si ritiene di aderire, i cittadini – singoli e associati – assumerebbero la posizione non più di meri destinatari passivi del potere pubblico, bensì di centri attivi nel perseguimento delle finalità sociali che, ancorché autonomi, possono «oggettivamente veder convergere i propri interventi con quelli affidati alle competenze dell'amministrazione. Diventa così possibile configurare il rapporto fra pubblico e privato non come rapporto fra un interno ed un esterno rispetto all'organizzazione amministrativa, ma come rapporto fra due modi di operare, sul piano oggettivo, di tale organizzazione per il perseguimento dell'interesse generale»⁶.

2. L'amministrazione condivisa come attuazione dei principi di omogeneità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione. Riflessi sulla dimensione organizzativa

Fatte queste necessarie premesse, ci si può ora interrogare su come si qualifichi giuridicamente il modello organizzativo dell'amministrazione condivisa e su quali principi esso si fondi.

Sotto quest'ultimo profilo, a parere di chi scrive, il richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale non appare sufficiente, in quanto esso rappre-

⁵ Cfr. L.R. PERFETTI, *Organizzazione amministrativa e sovranità popolare. L'organizzazione pubblica come problema teorico, dogmatico e politico*, in *Pers. Amm.*, 2019, 1, p. 7 ss.; M. MONTEDURO, *L'organizzazione amministrativa: riflessioni sul pensiero di Domenico Sorace*, in *Pers. Amm.*, 2020, 1, p. 545 ss.; ID., *Il funzionario persona e l'organo: nodi di un problema*, in *Pers. Amm.*, 2021, 1, p. 49 ss.; ID., *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *Pers. Amm.*, 2020, 2, p. 523 ss.; ID., *Modelli organizzativi e funzione. Il caso dell'Agenzia italiana del farmaco*, Torino, 2018, p. 130 s., secondo il quale «in tal modo la teoria dell'organizzazione potrebbe ampliare le proprie tradizionali maglie ed elevare il proprio angolo di visione, al fine di cogliere non soltanto il gioco dei rapporti tra le “tradizionali” pubbliche amministrazioni in senso soggettivo, ma anche le nuove modalità di raccordo tra queste e l'ormai vastissimo panorama di soggetti ad esse “alieni” (soggetti privati individuali o collettivi, associazioni del terzo settore [...])»; B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Padova, 2020, p. 26 ss. *Contra* M. TRIMARCHI, *Premesse sistematiche sulle relazioni organizzative*, in *Pers. Amm.*, 2021, 1, p. 267; A. CARBONE, *Considerazioni generali sull'organizzazione amministrativa*, in *www.federalismi.it*, 2024, 17, p. 40 ss.

⁶ M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 3, p. 583.

sentia non tanto il fondamento, quanto il presupposto dell'amministrazione condivisa, poiché si limita a garantire il necessario riconoscimento della sfera di *autonomia* dei cittadini nello svolgimento delle funzioni di interesse generale⁷. Diversamente, sarebbero i principi di omogeneità, responsabilità e unicità dell'amministrazione – anch'essi richiamati dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore (CTS) – a favorire un *coinvolgimento sinergico* dei privati nell'ambito dell'amministrazione pubblica, qualora questi ultimi svolgano funzioni di natura omogenea, come esattamente nel caso delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS⁸.

In tal senso, i principi da ultimo richiamati assumerebbero la medesima funzione virtuosamente “antagonistica” che essi rivestono nei confronti della dimensione verticale della sussidiarietà⁹, poiché mirano – sia sul piano funzionale che organizzativo – a realizzare una *concentrazione* delle competenze e delle risorse organizzative in relazione ad attività omogenee, anziché favorirne l'esercizio autonomo e frammentato da parte di soggetti differenziati. In altri termini, i principi da ultimo richiamati promuovono una condizione della funzione amministrativa tra Enti pubblici ed Enti del Terzo Settore, anche attraverso un vero e proprio inserimento organizzativo dei primi all'interno dei secondi, nell'esercizio delle attività di interesse generale¹⁰.

In questi termini, potrebbe fondatamente sostenersi che – su un piano generale – il modello dell'amministrazione condivisa esprima una formula organizzativa riconducibile a quella dell'*ausiliarità*, la quale si caratterizza per il fatto che il soggetto ausiliario – pur autonomo – persegue fini ed interessi che, ancorché non coincidenti, sono omogenei, connessi o comunque complementari a quelli attribuiti all'organo ausiliato, permanendo alcuni strumenti di ingerenza (tipicamente: direzione, vigilanza e controllo sia *ex*

⁷ In questo senso l'autonomia costituisce comunque un concetto relazionale e affermativo; v. M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione*, cit., p. 120 s.: «l'autonomia si configura come concetto intrinsecamente relazionale e affermativo, in quanto, nel perimetrare i rispettivi spazi di spettanza all'interno di un rapporto tra soggetti, presuppone che tale rapporto debba comunque instaurarsi e svilupparsi dialetticamente; al contrario, l'indipendenza appare tendenzialmente non-relazionale e negativa, in quanto concetto che tende a inibire o vietare dati rapporto tra dati soggetti».

⁸ Si propone dunque una rilettura del principio di unicità dell'amministrazione in coerenza con le premesse teoriche qui accolte in ordine ad una concezione “oggettiva” dell'amministrazione *diffusa nella società*.

⁹ Cfr. M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 283 ss.

¹⁰ Questo, a opinione di chi scrive, il senso del loro richiamo all'interno dell'art. 55 CTS.

*ante*¹¹ che *ex post*¹²) da parte di quest'ultimo, ancorché in misura meno penetrante rispetto a quanto accade per la formula della strumentalità¹³.

Assumere la prospettiva del rapporto organizzativo “ausiliario” – in luogo del mero riconoscimento della autonomia civica – rende anzitutto possibile superare una visione “riduttivistica” dei rapporti fra Enti pubblici e Terzo Settore, come limitata ora all'attività di promozione mediante contributi e incentivi ora alla mera esternalizzazione di servizi economici appiattita sulla disciplina dei contratti pubblici¹⁴. Al contrario, attrarre tali rapporti all'interno della dimensione organizzativa consente di valorizzare il contributo attivo e stabile dei cittadini alla programmazione, progettazione e all'attuazione degli interventi di cura degli interessi generali¹⁵.

3. Amministrazione condivisa e trasformazioni dell'organizzazione amministrativa: la nascita di strutture organizzative stabili

Il punto di emersione del descritto mutamento di paradigma sulla dimensione organizzativa delle amministrazioni si coglie, in primo luogo, nella creazione di soggetti o strutture organizzative stabili che rendono possibile una perdurante collaborazione fra enti pubblici e rappresentanti del terzo

¹¹ Cfr. la sottoposizione degli ETS ad un sistema di registrazione (art. 11 CTS) e a rigorosi controlli pubblicistici (artt. 90-97 CTS), nonché l'obbligo di predeterminazione dei criteri per l'individuazione degli enti partner in sede di co-programmazione e co-progettazione (art. 55, co. 4, CTS).

¹² Cfr. il controllo e il monitoraggio *ex post* nella fase esecutiva degli accordi di co-progettazione e delle convenzioni *ex art.* 56, co. 4, CTS.

¹³ Cfr. M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi*, cit., p. 127.

¹⁴ Ciò che comporta una svalutazione delle potenzialità dell'amministrazione condivisa, a cominciare dall'irrigidimento degli strumenti di cui al Titolo VII CTS, come chiaramente emerge dal parere del Consiglio di Stato del 20 agosto 2018, n. 2052; su questi profili sia consentito il rinvio a N. BERTI, *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti fra Primo e Terzo settore (nella cornice del Secondo)*, in AA.VV., *Dalla regolazione alla promozione: una riforma da completare. 3° Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del terzo settore in Italia*, Napoli, 2023, p. 91 ss.

¹⁵ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore*, cit., p. 593 s.: «questo richiede l'ampliamento della prospettiva entro cui considerare il rapporto tra pubblico e privato, la quale deve infatti trascendere il momento puntuale dell'elargizione del contributo o dell'aggiudicazione del contratto di appalto ed estendersi in modo circolare prima o dopo di esso, arrivando a comprendere la presenza del privato sociale in tutte le diverse fasi della proposta, della programmazione, dell'attuazione concordata e della valutazione degli interventi».

settore nell'attività di co-programmazione, co-progettazione ed esecuzione dei servizi di interesse generale¹⁶.

Fra gli esempi più rilevanti del fenomeno descritto possono essere menzionati il “Consiglio di indirizzo del *welfare*” (CIW)¹⁷, istituito dal Comune di Brescia quale tavolo di co-programmazione permanente degli ETS, il “Tavolo tecnico di coordinamento” previsto dalla Regione Piemonte¹⁸, nonché la creazione di nuove soggettività, quali le imprese sociali co-partecipate da ETS ed Enti pubblici nell'esempio delle società cooperative sociali che “istituzionalizzano” le esperienze di co-progettazione¹⁹. Sul piano della rappresentanza stabile degli ETS, si segnala altresì la creazione di una Consulta regionale del terzo settore nella Regione Toscana²⁰, nonché – nell'esperienza dell'Emilia-Romagna – il Consiglio regionale del Terzo Settore²¹ quale organo stabile di rappresentanza per il confronto e la concentrazione con la Giunta regionale nell'ambito dell'Assemblea Regionale del Terzo settore²² e, a livello scientifico, l'Osservatorio Regionale del Terzo Settore²³, quale sede per lo studio l'approfondimento sul Terzo settore e la prassi dell'amministrazione condivisa.

Negli esempi richiamati, il rapporto fra ETS e Enti pubblici sembra andare addirittura oltre la relazione di ausiliarità, per configurarsi alla stregua di un vero e proprio inserimento organizzativo o, comunque, di una forma di partenariato Pubblico-ETS di tipo *istituzionale*: in queste ipotesi viene meno la stessa concepibilità di una relazione organizzativa, stante l'indistinzione

¹⁶ Cfr. B.L. BOSCHETTI, *Conclusioni*, in ID. (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024, p. 242, ove si evidenzia come l'amministrazione condivisa richieda un salto di complessità organizzativa nel quadro di ecosistemi di *governance* complessi, a partire dalla nascita di strutture di collegamento e raccordo, rispetto alle quali svolge un ruolo chiave l'autonomia organizzativa e procedimentale di regioni, enti locali e amministrazioni.

¹⁷ Cfr. B.L. BOSCHETTI – N. BERTI – G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024, p. 89 s., nonché C. CALTABIANO, *Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa. Prime evidenze da una ricerca esplorativa*, *ivi*, p. 183 ss.

¹⁸ *Ivi*, p. 88 s.

¹⁹ Cfr. *ivi* p. 90 s. l'esperienza della “Impresa Sociale Consorzio Girasole Società Cooperativa Sociale”, nonché la Cooperativa Sociale “Teatro Stabile di Bergamo”, su cui *ivi* p. 243.

²⁰ Artt. 6 e 7 della l.r. 22 luglio 2020, n. 21.

²¹ Art. 10 l.r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3.

²² Art. 13 l.r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3.

²³ Art. 12 l.r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3.

soggettiva fra soggetti incardinati all'interno del medesimo ente o organo collegiale, avente funzioni ora gestionali ora di rappresentanza di interessi.

Alle predette si affiancano le varie esperienze, più o meno informali, dei tavoli di lavoro di co-programmazione e co-progettazione degli interventi di interesse generale. In questi casi, il *coordinamento* fra gli attori sociali (PA ed ETS) viene realizzato non già attraverso la creazione di strutture stabili ma secondo il modello c.d. procedurale, in base cioè alla sottoscrizione – comunque non priva di rilevanza organizzativa – di accordi di co-progettazione fra Enti pubblici ed ETS riconducibili al modello *ex art. 11*, o – come si ritiene preferibile – all'art. 15 (c.d. accordi organizzativi) della legge 241/1990²⁴. In altre esperienze, il coordinamento fra PA e ETS avviene mediante l'istituzione di appositi tavoli tecnici di coordinamento degli interventi erogati da soggetti pubblici e privati già accreditati, secondo il diverso modello del coordinamento mediante ufficio²⁵.

Sul piano dell'organizzazione procedimentale, infine, va segnalato che la proceduralizzazione dell'azione sussidiaria, quale autonoma fase procedurale, impone la frequente individuazione di un “responsabile” *ad hoc* per i procedimenti di co-programmazione co-progettazione, imponendo, anche da questo punto di vista, una riorganizzazione interna delle pubbliche amministrazioni precedenti.

Insomma, il mutamento della dimensione organizzativa delle amministrazioni a fronte delle sfide dell'amministrazione condivisa si concretizza attraverso una pluralità di strumenti che formalizzano il coordinamento tra la pubblica amministrazione e gli Enti del Terzo Settore, riconducibili ai tre modelli classici del coordinamento amministrativo²⁶. In primo luogo, quello *procedurale*, realizzato mediante “accordi organizzativi”, riconducibili alla disciplina dell'art. 11 o, come appare preferibile, dell'art. 15

²⁴ Sulla contrapposizione fra modello *ex art. 11* e art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241 nella qualificazione delle convenzioni *ex art. 55* e ss. CTS, con espresso richiamo alla tesi sostenuta dallo scrivente, v. G. GUGLIELMI, *Dall'amministrazione consensuale all'amministrazione condivisa: il possibile ruolo dell'indennizzo nel nuovo paradigma*, in <www.federalismi.it>, 2024, 23, p. 150 ss. La riconducibilità delle convenzioni ai modelli *ex art. 15* è stata sostenuta dallo scrivente in N. BERTI, *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti fra Primo e Terzo settore (nella cornice del Secondo)*, cit., p. 91 ss., cui se consentito nuovamente si rinvia. Per una recente lettura dell'azione sussidiaria in termini di “funzione amministrativa”, v. F. GASPARI, *Terzo settore e amministrazione condivisa: profili sostanziali e processuali*, in *Società e diritti*, 2023, 15, p. 88 ss.

²⁵ Cfr., ad esempio, l'art. 4 l.r. Piemonte 20 dicembre 2022, n. 25 in materia di “odontoiatria solidale”.

²⁶ Per i quali v. G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, 2013.

della legge 241/1990, che pur non determinando l'istituzionalizzazione del partenariato, ne garantiscono l'efficacia operativa. In secondo luogo, quello *organizzativo istituzionale*, che si attua attraverso la creazione di appositi enti o uffici nei quali confluiscono rappresentanti delle strutture equi-ordinate, promuovendo un'integrazione stabile e funzionale con la creazione di strutture organizzative permanenti, partenariati e organismi istituzionali, anche di rappresentanza di interessi. Infine, il coordinamento avviene anche mediante la costituzione di *uffici esterni di raccordo*, deputati alla gestione e al coordinamento degli interventi tra soggetti pubblici e privati accreditati.

4. La spinta all'aggregazione fra amministrazioni e all'unicità degli uffici

La sostenuta configurabilità di relazioni organizzative giuridicamente rilevanti fra Enti pubblici e ETS determina una trasmissione "osmotica" di prassi e approcci operativi tale da comportare trasformazioni significative soprattutto dal lato dell'amministrazione e, in particolar modo, sul tradizionale principio di competenza.

Invero, come è stato acutamente evidenziato, la cittadinanza attiva tende a partire dai bisogni da soddisfare anziché dalle funzioni da esercitare (come gli uffici amministrativi) e «questo costringe anche l'amministrazione, che è chiamata ad intervenire negli stessi ambiti e/o sostenere la loro attività, a operare nello stesso modo e dunque ad agire per problemi (e per risultati) e non per competenze (e per atti)»²⁷.

Sotto il profilo organizzativo, ciò comporta anzitutto che l'adequatezza della dimensione amministrativa nei servizi di interesse generale viene misurata non più sulla base di una rigida predeterminazione della circoscrizione territoriale di competenza, bensì – in modo flessibile e potenzialmente cangiante – in relazione all'ambito territoriale ottimale di intervento, che consente cioè una efficiente programmazione, gestione ed erogazione delle prestazioni di interesse generale.

Tale esigenza comporta una ulteriore spinta all'aggregazione tra amministrazioni promossa dalle pratiche di co-programmazione e co-progettazione in tutti gli ambiti di interesse generale in relazione ai sistemi integrati di intervento. In questi contesti, le amministrazioni procedenti sono in larga parte strutturate in "consorzi intercomunali" oppure secondo relazioni organizzative formalizzate da "accordi di programma" in relazione agli ambiti territoriali di intervento ritenuti ottimali. A questo fenomeno si affianca,

²⁷ Cfr. M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore*, cit., p. 579.

soprattutto con riguardo alla gestione dei beni comuni, l'esperienza delle "Reti per l'amministrazione condivisa", formate da enti locali in cui territori comprendono beni comuni per i quali, come è stato detto, «i confini amministrativi non hanno significato»²⁸.

Inoltre, il tradizionale principio di competenza risulta superato non solo sul piano "spaziale", ma anche su quello "funzionale". Infatti, la natura trasversale degli interessi pubblici connessi alla soddisfazione degli interessi generali richiede che gli uffici preposti all'amministrazione condivisa siano in grado di coordinare, in modo analogo a quanto avviene con gli "sportelli unici", la suddivisione delle competenze che sono coinvolte in modo inestricabilmente "intrecciato" nei sistemi integrati di intervento amministrativo (si pensi, ad esempio, ad un intervento di rigenerazione urbana, che coinvolge competenza urbanistico-edilizia e competenza sociale)²⁹. Insomma, «non si tratta più solo di individuare con precisione e una volta per tutte chi deve agire, definendo e attribuendo in modo razionale e adeguato la relativa competenza, occorre anche individuare strutture di coordinamento in grado di assicurare rapidamente e in modo efficace l'"allineamento" tra i vari centri coinvolti nella situazione da affrontare, considerando le loro interdipendenze e favorendo quei processi di apprendimento e di adattamento organizzativo che sono necessari per affrontare la complessità del reale»³⁰.

Infine, è necessario che le amministrazioni precedenti, nell'ambito dei sistemi integrati di intervento, garantiscano supporti organizzativi e operativi in grado di assicurare il coinvolgimento dei privati e, in particolare, degli ETS in modo efficace e trasparente. Così, nelle esperienze legislative regionali sono numerosi gli uffici che svolgono esattamente questo ruolo nei confronti della cittadinanza, alla stregua di veri e propri "uffici relazioni con il pubblico ... attivo"³¹.

²⁸ G. ARENA, *I sei elementi essenziali per costruire l'amministrazione condivisa* (1), in <www.labsus.it>, 6 aprile 2015.

²⁹ Cfr. *ivi*: «potendo intervenire a tutto campo, quando i cittadini attivi si rapportano con l'amministrazione comunale non "rispettano", per così dire, le sfere di competenza degli uffici. [...] Nell'amministrazione pubblica tradizionale, giustamente, ogni ufficio è responsabile per la tutela di uno specifico interesse pubblico [...] Da un lato, dunque, ci sono uffici ciascuno dei quali è competente per il perseguimento di uno specifico interesse pubblico e solo di quello. Dall'altro ci sono cittadini che, intervenendo per curare i beni comuni del territorio in cui vivono, realizzano l'interesse generale».

³⁰ M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore*, cit., p. 595.

³¹ In questa direzione vanno, per limitarsi al sistema integrato dei servizi sociali, gli "uffici di piano" (art. 45, l.r. Lazio n. 11/2016), gli "sportelli sociali" (art. 7, l.r., Emilia-Romagna, n. 2/2003), gli "uffici di tutela" (art. 29, l.r. Friuli-Venezia Giulia, n. 6/2006), i "patti per la costruzione di reti di solidarietà sociale" o la figura del "coordinatore sociale" (art.

In definitiva, non è possibile individuare l'assetto organizzativo più idoneo all'amministrazione condivisa continuando a muoversi entro il quadro tradizionale, fondato su sistema gerarchico, ancorché temperato, o comunque su una netta predeterminazione e suddivisione delle competenze fra le varie strutture organizzative, bensì è necessario adottare un assetto organizzativo dinamico e flessibile, capace cioè di adattarsi alla risposta ai bisogni più che all'attuazione di una funzione predeterminata³².

5. Conclusioni

L'analisi condotta mette in evidenza come l'amministrazione condivisa non possa più essere considerata soltanto un'applicazione del principio di sussidiarietà, bensì si configuri in misura crescente come espressione del principio di unicità dell'amministrazione. Questo principio, superando una visione orientata alla ripartizione di competenze esclusive, promuove forme di azione sinergica, coordinata ed integrata, nelle quali soggetti pubblici e privati – segnatamente gli Enti del Terzo Settore – non sono più posti in una posizione meramente passiva o complementare, ma diventano co-protagonisti nell'elaborazione e nell'attuazione degli interventi di interesse generale.

La spinta verso la unicità si manifesta su più piani. Innanzitutto, nel rapporto fra amministrazioni e Terzo Settore, l'attenzione non si limita all'erogazione passiva di incentivi o all'esternalizzazione di servizi secondo la logica del contratto pubblico, ma favorisce un coinvolgimento attivo nella programmazione, nella progettazione e nella realizzazione degli interventi. Questa ottica collaborativa supera il tradizionale schema "committente-for-

12, l.p. Trento n. 13/2007), nonché, con riferimento alla gestione condivisa dei beni comuni, agli "uffici per l'amministrazione condivisa". A ciò si aggiunga il riferimento ai "punti di contatto per l'amministrazione condivisa" previsti dall'art. 14, co. 4, l.r. Emilia-Romagna 13 aprile 2023, n. 3, «nei quali fornire agli interessati informazioni in relazione alle attività di interesse generale attive, comprese le forme di raccolta fondi ed altre forme di opportunità e di partenariati speciali».

³² In linea con una concezione "qualitativa" e non già "quantitativa" della competenza, su cui v. A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblica e diritto privato*, Torino, 2001, p. 189 ss. Ciò che, secondo M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore*, cit., p. 582, «può anche condurre l'organo o l'ente competente a chiedere, o reciprocamente a rispondere, ad altri di intervenire e di collaborare, così da svolgere meglio ciò che si è chiamati a fare, sulla base di modelli organizzativi orizzontali, consensuali e flessibili, anche sviluppando schemi di azione innovativi quando questi sono necessari per il raggiungimento dei risultati».

nitore” in favore di un’organizzazione aperta, capace di integrare competenze, risorse e conoscenze.

In secondo luogo, la tendenza verso l’unicità si riflette sulle relazioni fra le diverse amministrazioni e, all’interno di esse, fra uffici. Così, l’aggregazione fra Comuni – in particolare nei cosiddetti “ambiti territoriali ottimali” – non risponde più soltanto a logiche di semplificazione o di contenimento dei costi, ma diventa uno strumento per costruire sistemi integrati, in grado di rispondere in modo coordinato ai bisogni del territorio attraverso gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione. Inoltre, la trasversalità degli interessi generali esige strutture in grado di coordinare, in modo flessibile e dinamico, diversi uffici e soggetti civici. Non si tratta più soltanto di stabilire chi debba intervenire, ma anche di predisporre meccanismi di allineamento e cooperazione efficaci, capaci di adattarsi alla complessità dei problemi reali e di favorire processi di apprendimento continuo e adattamento organizzativo.

In sintesi, l’amministrazione condivisa – espressione della unicità dell’amministrazione – segna il passaggio da un modello amministrativo fondato sul frazionamento delle competenze ad uno incentrato sulla collaborazione attiva e sull’organizzazione integrata. Tale evoluzione non solo valorizza il ruolo del Terzo Settore come co-attore nello spazio pubblico, ma incide profondamente anche sulle strutture e sui processi interni all’amministrazione, riorganizzandoli in senso più flessibile, coeso e orientato alla realizzazione di obiettivi comuni.

In definitiva, il principio di unicità dimostra tutta la sua coerenza con l’idea di amministrazione delineata nelle premesse: un’amministrazione diffusa, non limitata all’ente pubblico in quanto tale, bensì estesa all’intera società nelle sue diverse espressioni costituzionali. L’amministrazione non è più concepita come soggetto separato e distinto, ma come un insieme dinamico di attori – pubblici, privati e del Terzo Settore – accomunati dall’impegno nel perseguimento degli interessi generali. È questa visione aperta e partecipata, che rilegge le funzioni amministrative alla luce del principio di unicità, a ridisegnare il volto dell’amministrazione contemporanea, rendendola più inclusiva, integrata e autenticamente condivisa.

PARTE TERZA

**IL CONTESTO DELLE POLITICHE PUBBLICHE.
PROCESSI E PERCORSI A PROVA DI
AMMINISTRAZIONE CONDIVISA**

NON SOLO PROCEDIMENTO: LE FASI DELLA COLLABORAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Prima del procedimento. – 2.1. Creare un contesto favorevole alla collaborazione. – 2.2. Il patrimonio innovativo dei differenti punti di vista. – 2.3. Concepire il procedimento. – 2.4. Il procedimento si avvicina, è tempo di scelte. – 3. Il procedimento. – 3.1. Gli atti del procedimento. – 3.2. I tavoli di lavoro. – 3.3 La conclusione del procedimento. – 4. Dopo il procedimento. – 4.1 L'attuazione delle azioni progettuali. – 4.2. La valutazione. – 4.3. La riprogettazione. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

È abbastanza comune identificare una “coprogrammazione” o una “coprogettazione” con i corrispondenti procedimenti amministrativi previsti dall'art. 55 del d.lgs. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore) e realizzati sulla base delle previsioni della legge 241/1990. Si considera pertanto come “inizio” della coprogrammazione o della coprogettazione la determinazione o deliberazione che avvia il procedimento approvando l'avviso pubblico e altri allegati; e come suo momento finale l'approvazione del documento conclusivo (nel caso della coprogrammazione) o la stipula dell'atto – generalmente sotto forma di convenzione – con cui i partecipanti al partenariato definiscono reciproci impegni e obblighi al fine di dare attuazione alle azioni che si è convenuto di intraprendere.

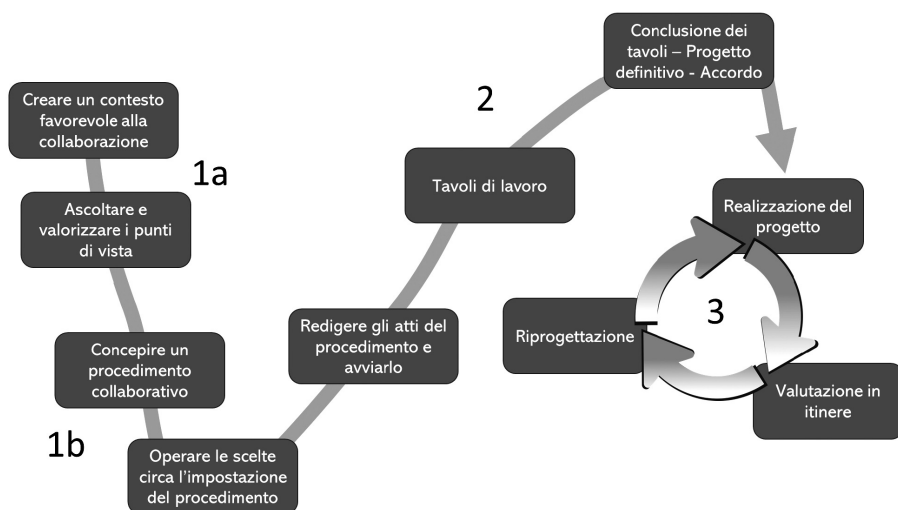
In questo contributo si intende dare evidenza al fatto che una siffatta visione porta a:

- 1) lasciare in ombra aspetti determinanti per la riuscita dell'esperienza collaborativa che hanno luogo prima o dopo il procedimento;
- 2) sopravvalutare la rilevanza degli aspetti amministrativi e procedurali, rispetto ad altri concernenti le relazioni e le dinamiche tra gli attori e le politiche.

Si proverà ad argomentare come, pur nell'importanza di realizzare con scrupolo gli atti del procedimento, generalmente il fatto che una coprogrammazione o una coprogettazione siano poi considerati soddisfacenti dai vari soggetti coinvolti e portino a risultati sociali degni di nota, deriva principalmente da elementi estranei al procedimento inteso in senso stretto; rispetto a tali elementi è pertanto utile avviare una riflessione che porti interpretarli

e ad operare scelte con una maggiore consapevolezza rispetto a quanto ordinariamente avviene.

Per sviluppare tali ragionamenti si proporrà, nel prossimo paragrafo, uno schema generale relativo alle varie fasi di un'esperienza collaborativa, in prima istanza suddivise tra 1) il “prima” del procedimento, 2) il procedimento in senso stretto e 3) il “dopo” il procedimento; ciascuna di queste tre macro-fasi si compone di alcune sottofasi, non necessariamente sequenziali tra loro, come anticipato nello schema sotto riprodotto che sarà più avanti meglio sviluppato. In prima istanza, non è comunque superfluo notare che, mentre la fase 2 (il procedimento in senso stretto), occupa un tempo definito e limitato in un arco temporale che va da qualche settimana ad alcuni *mesi* nei casi più complessi, la fase 1 (il “prima”) e la fase 3 (il “dopo”) hanno una durata misurabile in *anni*. Di questo va tenuto conto, quando si aspira a produrre trasformazioni profonde.



I successivi paragrafi approfondiranno appunto le macro-fasi sopra richiamate e svilupperanno pertanto sfide, criticità, opzioni che caratterizzano ciascuna di esse. Si proverà, facendo ricorso a dati di esperienza, ad intercettare gli aspetti che generalmente contengono maggiori elementi di delicatezza e che pertanto sono rilevanti nel determinare la buona o cattiva riuscita dell'esperienza di collaborazione. La selezione degli argomenti non è stata in altre parole pensata con l'intento di creare un supporto manualistico sistematico, ma cercando di individuare passaggi in cui i diversi attori si trovano in condizione di esercitare una rilevante discrezionalità e così ad

indirizzare – in modo però più o meno consapevole – nell’una o nell’altra direzione l’esperienza collaborativa.

Nel paragrafo finale si proporranno alcuni ragionamenti di ordine generale coerenti con le indicazioni precedenti e si evidenzieranno alcune indicazioni di policy.

2. Prima del procedimento

Con che spirito i partecipanti si siederanno ai tavoli di lavoro di una coprogrammazione o coprogettazione? Saranno collaborativi o reciprocamente escludenti? Si respirerà un clima teso o al contrario ci si accorderà reciprocamente fiducia? Quanto i partecipanti sapranno essere propositivi e innovativi, portando sguardi inediti o quanto, al contrario, si dimostreranno propensi a riprodurre, magari con modifiche minori, il quadro esistente?

Le risposte a queste domande che accompagnano la fase del procedimento trovano origine in buona parte in una fase precedente al procedimento; è una fase di cui è difficile delineare i limiti temporali remoti, dal momento che la qualità dei legami tra i diversi soggetti – aspetto complesso, che investe sia relazioni organizzative, sia relazioni personali – può trovare radici anche lontane nel tempo. I primi due paragrafi (1a, nella figura) riguarderanno elementi non direttamente connessi alla successiva fase del procedimento, ma centrati sulla costruzione delle condizioni generali per collaborare proficuamente; i successivi due paragrafi (1b, nella figura) rappresentano invece antecedenti diretti del procedimento, in quanto si collocano nella fase in cui, a partire da una generale istanza collaborativa, il procedimento viene ideato e se ne delineano le caratteristiche principali.

Si è consapevoli di una possibile deriva di queste argomentazioni, in particolare laddove si identifichino nella fase precedente al procedimento elementi – come la carenza di capitale fiduciario, la conflittualità, l’incapacità di fare sistema - che evidenziano la difficoltà del territorio a sviluppare (nel procedimento) orientamenti collaborativi. Se da una parte è chiaro che ciò non potrà non rappresentare un elemento che incide (negativamente) sulla successiva coprogrammazione o coprogettazione, l’esito di questo ragionamento è lontano dall’essere “rinunciario”. Se non esistono i presupposti ideali per sedersi ad un tavolo di lavoro, la soluzione non è quella di permanere nel campo della competizione. Si tratta invece 1) di essere consapevoli della situazione preesistente, incluse le difficoltà che la caratterizzano e quindi di 2) di configurare coerentemente – ad esempio con gradualità nel tempo, laddove la situazione iniziale fosse particolarmente critica – gli

sviluppi collaborativi e di adattare le aspettative al grado effettivo di collaborazione che il territorio può esprimere in un dato momento.

Da un altro punto di vista, queste stesse riflessioni ci spingono ad un ragionamento complementare: devono portarci ad assumere sempre più consapevolezza di quanto talune scelte possono creare o distruggere il capitale sociale di una comunità, avvicinare o allontanare tra loro i soggetti del territorio. Ciò che tanto le pubbliche amministrazioni quanto il terzo settore fanno quotidianamente può essere visto, da questo punto di vista, come una semina feconda o infestante nel campo della collaborazione, può facilitare o ostacolare la capacità degli attori territoriali di agire in modo integrato e sinergico per l'interesse generale. Motivo in più per considerare con attenzione e responsabilità le proprie azioni.

2.1. Creare un contesto favorevole alla collaborazione

La fiducia è un bene prezioso, la cui costruzione richiede molto impegno, ma che invece può dissolversi in un attimo; per questo motivo i diversi registri di relazione – quello del controinteresse e quello del partenariato, se si guarda la rapporto tra enti pubblici e enti di Terzo settore; quello della competizione e quello della collaborazione, se si guarda alle relazioni tra enti di Terzo settore – sono solo relativamente interscambiabili.

Si può, nei giorni pari essere partner che costruiscono insieme, nei giorni dispari avversari? Si può fare, tanto da un punto di vista relazionale, quanto delle tutele organizzative? In altre parole, condividerò la migliore idea (o i miei punti di debolezza) con un soggetto che mi aspetto di rivedere come *competitor*?

L'aspetto singolare è che questa questione, evidentemente complessa, non viene problematizzata, viene considerata implicitamente irrilevante, laddove si ripete che “in taluni casi è più opportuno l'appalto, in altri la coprogettazione” o cose simili. Si dà per scontato che i diversi soggetti del territorio saranno in grado di modificare in modo sempre reversibile i propri registri relazionali, sfidandosi all'ultimo euro nei teatri competitivi e collaborando fraternamente nei teatri collaborativi.

Se così non fosse (e non è) la questione va, quantomeno, posta.

Con ciò non si intende affermare in modo ultimativo che l'unico modo per collaborare autenticamente sia bandire in termini definitivi procedimenti competitivi, pur nella convinzione che essi, in effetti, abbiano poca ragione d'essere nella maggior parte degli ambiti di interesse generale; ma si intende sottolineare la necessità di essere consapevoli della problematicità della questione: laddove si pongano gli enti di Terzo settore – e soprattutto laddove si continui a contemplare per il futuro la possibilità di farlo – entro

un agone competitivo si sta costruendo un significativo fattore potenzialmente ostacolante per future collaborazioni. Se e in che misura i supposti benefici della competizione valgano questo prezzo, è una valutazione che va lasciata a ciascuno; ma non è invece ragionevole ignorare – come generalmente avviene – l'esistenza della questione.

Quello che è certo è che un contesto collaborativo è frutto di una paziente costruzione, deriva dalla credibilità della parola di chi – nell'ente pubblico e nel Terzo settore – esplicita che il registro, unico o prevalente, quantomeno delle relazioni future sarà quello collaborativo. È una costruzione che, in un contesto in passato avvelenato dalla competizione, richiede un investimento fiduciario impegnativo, sostenuto dalla coerenza degli agiti di tutti gli attori coinvolti.

2.2. Il patrimonio innovativo dei differenti punti di vista

Alcuni tra gli autori più attenti (Fazzi 2021) hanno notato che se coprogrammazioni e coprogettazioni si limitano a rilanciare il confronto tra operatori (pubblici e privati) che generalmente si conoscono da tempo e condividono i medesimi schemi mentali, difficilmente l'esito sarà effettivamente innovativo. D'altra parte, evidenzia Fazzi, vi sono circostanze che mostrano la valenza dirompente dell'introduzione di sguardi diversi, in primo luogo quelli dei destinatari, talvolta in grado di porre l'attenzione su aspetti che le visioni più istituzionali tendono ad ignorare.

Ma, ci si può chiedere, in che misura l'amministrazione condivisa è in grado di accogliere tali punti di vista?

Di nuovo, se la domanda riguarda l'amministrazione condivisa come procedimento, la risposta, in tutta onestà, non può che essere minimalista: certo è possibile, nel corso del procedimento, coinvolgere i destinatari, è possibile superare eventuali vincoli formali nel caso non siano costituiti in ETS, ma questo non sottrae il procedimento dalle derive sopra paventate e dal rischio che comunque la partecipazione di soggetti più solidi finisca per risultare prevalente.

Inoltre, le iniziative specifiche volte a esplorare il punto di vista dei destinatari – ad esempio una iniziativa di ricerca a supporto dell'analisi dei bisogni – richiedono tempi non compatibili con quelli del procedimento.

Anche in questo caso, la risposta è che l'esplorazione di sguardi inediti sarà pregnante nella misura in cui trova uno spazio significativo anche prima (e dopo) il procedimento. Se, ad esempio, si sta lavorando su strategie di intervento nei confronti dei giovani, è certo importante coinvolgerli nei

tavoli, ma soprattutto sarà qualificante se negli anni precedenti si è alimentato – con attività di ricerca, di ascolto, con canali di partecipazione aperti sia a giovani che ad operatori – il coinvolgimento dei giovani nella discussione degli interventi loro rivolti, alimentando così il procedimento con il loro specifico sguardo; e se dopo il procedimento, nel momento della gestione, si prevedrà il loro coinvolgimento sistematico nella realizzazione, nella *governance* e nella valutazione del progetto.

2.3. Concepire il procedimento

Quanto sino ad ora trattato riguarda fasi non direttamente connesse ad uno specifico percorso collaborativo: contengono in altre parole orientamenti rilevanti per quando si inizierà a coprogrammare o coprogettare, ma che vanno considerati anche a prescindere dall'approssimarsi di uno specifico procedimento e che possono (dovrebbero) accompagnare negli anni le relazioni tra i soggetti di interesse generale (pubblici e di terzo settore) di un territorio.

Si immagini ora che invece al momento del procedimento si inizi ad approssimarsi. Si ponga quindi di avere raggiunto il convincimento che il modo migliore per dare risposte adeguate ai cittadini su un determinato tema sia avviare processi collaborativi in cui diversi attori condividano visioni, proposte, capacità operative, in cui più soggetti, anche non pubblici, siano coinvolti insieme nel realizzare l'interesse generale.

La consapevolezza che va matura è che passare da questo generale orientamento alla scelta di un percorso collaborativo è un passaggio che richiede di elaborare un pensiero non scontato e non banale.

Cosa fare?

Coprogrammare? Coprogettare? Avviare dei patti di collaborazione conseguenti ad un Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni? Organizzare momenti di democrazia partecipata come assemblee pubbliche per discutere il tema con tutti i soggetti interessati? Dare vita ad una consulta permanente? O adottare altri strumenti? O, ancora, combinare più di uno di questi strumenti (a chi scrive, ad esempio, è accaduto di accompagnare una coprogettazione sul tema dell'attivazione di cittadinanza dalla quale sono scaturiti patti di collaborazione con alcuni cittadini)?

Paradossalmente, la varietà degli strumenti a disposizione è una ricchezza e al tempo stesso un elemento che rischia di disorientare chi si avvicina alla collaborazione.

E questo è ancora più problematico se si considera che è veramente difficile trovare regole standard su quali strumenti utilizzare: si tratta invece di un lavoro irriducibilmente sartoriale. Si prenda come esempio una delle combinazioni che

godono di maggiore condivisione a livello teorico (e, forse non casualmente, di un'applicazione del tutto occasionale a livello pratico): “prima si coprogramma, poi si coprogetta”; ebbene, è del tutto discutibile che questo pur lineare percorso sia in tutti i casi la risposta alla questione di come tradurre l'auspicio collaborativo in un percorso effettivo di amministrazione condivisa (non vi è qui spazio per approfondire la questione, per la quale si rimanda a Marocchi (2024), nel quale si analizzano le diverse forme del “momento coprogrammatorio”, mettendo quindi in dubbio la successione “standard” generalmente ipotizzata di cui sopra).

Si consideri inoltre come ogni strumento collaborativo sia connotato da proprie caratteristiche: ad esempio, la coprogettazione si affatica quando si tratta di includere soggetti diversi dagli ETS (inquadrabili, invece, ad esempio, nella logica dei patti di collaborazione), mentre i patti di collaborazione sono messi in crisi quando si debbano affrontare interventi con rilievo economico (cosa che invece la coprogettazione consente di fare).

Insomma, non è facile orientarsi, non è facile operare la scelta giusta, non è consigliabile agire in modo approssimativo, orientandosi sulla base di riflessi condizionati e formule automatiche.

Per complicare la questione, già di per sé complessa: le professionalità in grado di delineare con cognizione di causa sono piuttosto sfumate: per fare una scelta – se non giusta – quantomeno non troppo fuorviante rispetto all'obiettivo che si ha in mente è necessario padroneggiare le caratteristiche giuridiche di ciascuno strumento (e questa pare vicenda da giuristi amministrativisti), ma al tempo stesso bisogna essere in grado di leggere le dinamiche del territorio e dei soggetti che lo abitano (e questa parrebbe materia da sociologi) e soprattutto riuscire considerare questi ed altri elementi insieme e fare una sintesi.

Sì, non è impresa facile. E, molto spesso, le scelte in merito vengono adottate in modo del tutto casuale, non senza poi impattare in modo fastidioso sul procedimento.

2.4. Il procedimento si avvicina, è tempo di scelte

Si immagini di avere definito (in un modo o nell'altro, si spera senza troppo fuorviarsi) il punto precedente. Si è quindi individuato il procedimento (o la combinazione di procedimenti) che meglio traduce la volontà collaborativa. Poniamo che ci si sia orientati – esempio non casuale, essendo la soluzione oggi più frequente – verso una coprogettazione. Siamo quindi pronti per iniziare il procedimento?

No, non lo siamo. O meglio, vi è uno sforzo ulteriore da fare, per orientarsi tra diverse possibili opzioni; cosa che spesso non accade, ad esempio

perché si è pressati da tempi che incalzano e che portano a pubblicare l'avviso pubblico senza indugi (senza interrogarsi a sufficienza), con ottime probabilità però, in tal caso, di fare più di una cosa di cui poi pentirsi.

L'oggetto di lavoro

La prima questione è delineare in modo chiaro il tema oggetto di lavoro comune. Per quanto ciò possa apparire banale, vi sono almeno due elementi di estrema delicatezza da affrontare, che, se ignorati, compromettono da principio l'esito del percorso collaborativo. Il primo elemento è la caratterizzazione del tema come insieme di obiettivi da affrontare e non come prestazioni da svolgere; nel primo caso le risposte – le cose da fare – si costruiscono insieme nei tavoli di lavoro e si creano quindi presupposti per una effettiva coprogettazione, nel secondo – quando, cioè, sono esplicitate le azioni da svolgere, talvolta anche puntualizzando perfino unità di personale, orari, mansionari, ecc. – si produce un appalto mascherato.

Il secondo elemento è dato dal “respiro” della questione affrontata. Gli approcci collaborativi danno il meglio quando si offre al tavolo di lavoro l'opportunità di spaziare, di immaginare collegamenti tra ambiti diversi, di rompere gli schematismi che spesso caratterizzano i servizi, di ripensare e riorganizzare sistemi complessi. Quindi, esemplificando, molto meglio lavorare sul nuovo assetto degli interventi rivolti ai minori da immaginare e costruire insieme, rispetto al coprogettare i centri estivi: non perché la seconda cosa sia illegittima, ma perché richiede sforzo per un risultato che generalmente non può che essere piuttosto modesto.

Le caratteristiche del procedimento

Una volta individuato lo strumento e definito il tema, è necessario interrogarsi sulle esigenze specifiche legate a quel particolare percorso collaborativo.

Quale livello di selettività adottare per individuare i partecipanti? Basso o nullo, per aprire il più possibile i tavoli a più soggetti? Alto, per avere a che fare con enti di Terzo settore affidabili e strutturati per il momento della gestione?

E, se introduco elementi selettivi, su che basi? Chiedo un “progetto di gestione” per mettere alla prova gli ETS sulla concreta capacità di prefigurare le azioni da intraprendere? Scelgo invece elementi diversi – i legami con il territorio, la capacità di analisi – nella convinzione che invece di operatività sia meglio parlare insieme nei tavoli?

Auspico che gli enti di Terzo settore si aggregino preventivamente in cordate ampie? O preferisco che le progettualità si aggregino come frutto del lavoro dei tavoli?

Quanto dureranno le azioni progettuali? Un tempo limitato – uno o due anni – per prendersi reciprocamente le misure senza vincolarsi per troppo tempo? Un tempo ampio, perché per sfide complesse è irragionevole darsi un orizzonte temporale inferiori a cinque o sei anni?

Chi immagino possa gestire i tavoli? Un funzionario dell'amministrazione procedente, perché è giusto valorizzare e far crescere il personale interno? Un facilitatore, per terzietà e perché per gestire situazioni complesse sono necessarie professionalità specifiche?

Le domande potrebbero continuare. Tutte le alternative sono legittime da un punto di vista giuridico e non si può dire che, anche da altri punti di vista, talune siano sempre e comunque preferibili ad altre. Quello che invece è abbastanza chiaro è che nell'adottare ciascuna di queste scelte si orienta in un modo o nell'altro il procedimento e che adottarle in modo inconsapevole o casuale (come spesso avviene) può portare a conseguenze problematiche.

Se, nella varietà delle scelte possibili, dovessimo individuare una deriva tanto pericolosa quanto frequente, segnaliamo come capiti purtroppo spesso di assistere a casi in cui l'insieme di queste scelte riflette consuetudini mutate da procedimenti orientati alla competizione: forte selettività, uno o pochi partner selezionati, richiesta di esplicitare in sede di qualificazione ai tavoli il progetto, durate brevi, ecc. Tutto ciò contribuisce a snaturare le coprogettazioni e a farle assomigliare pericolosamente ad appalti.

3. Il procedimento

Si è giunti quindi al procedimento vero e proprio, che si apre con un atto con cui l'amministrazione procedente – eventualmente su stimolo di un'istanza del Terzo settore – rende pubblica l'intenzione di dare vita ad una coprogrammazione o coprogettazione.

Nelle righe seguenti ci si concentrerà su tre passaggi: gli atti del procedimento, i tavoli di lavoro e la conclusione del procedimento, evitando per quanto possibile l'analisi di elementi giuridici e concentrandosi sugli aspetti relative alla relazione tra i soggetti coinvolti.

3.1. Gli atti del procedimento

Vi è una generale sopravvalutazione, da parte delle amministrazioni, della onerosità degli atti. Esistono ormai, oltre a molteplici modelli (Anci 2022; Pesaresi 2022, solo per fare due esempi), numerosi esempi da parte di enti

che hanno sviluppato, da soli o con aiuto di consulenti, prassi affidabili. In altre parole, come scrivere una determinazione di avvio del procedimento o un avviso pubblico non dovrebbe rappresentare più di tanto un problema. Resta invece la necessaria attenzione a tradurre in modo non affrettato gli orientamenti discussi nel precedente paragrafo in specifiche disposizioni dell'avviso pubblico, evitando di agire in modo approssimativo; ma si tratta, una volta che le idee su cosa fare sono chiare, di un compito del tutto alla portata della gran parte delle amministrazioni.

Il "documento progettuale"

Semmai qualche attenzione in più va forse dedicata a quegli aspetti – talvolta inclusi integralmente nell'avviso, ma più frequentemente e appropriatamente inseriti in un documento a sé (e variamente denominato: "documento progettuale" "progetto di massima") – in cui l'amministrazione procedente è chiamata a chiarire i confini della collaborazione da instaurare. Qui di solito si ha il primo test effettivo della qualità del lavoro della fase antecedente al procedimento.

In primo luogo, emerge chiaramente se si sta facendo un appalto mascherato (saranno indicati servizi da attuare, ore da svolgere, ecc.) o se si tratta di una effettiva esperienza collaborativa (e allora troveremo considerazioni sul numero di destinatari, sui loro bisogni, sulle caratteristiche del territorio, ecc.). Inoltre, è da questo documento che emergono generalmente le caratteristiche dell'ingaggio tra ETS e pubbliche amministrazioni – che può essere più o meno sfidante – e il livello di riflessione alla base della scelta di coprogrammare e coprogettare, come evidenziato nei paragrafi precedenti. D'altra parte, vi è da evidenziare come generalmente l'attenzione delle amministrazioni sia invece spesso concentrata sugli aspetti formali dell'avviso e la stesura dell'allegato progettuale di base sia talvolta al contrario non troppo meditata.

Gli aspetti economici

Accanto agli aspetti progettuali, va sottolineata l'importanza di una corretta definizione degli aspetti economici. Tra i caratteri più problematici delle coprogettazioni vi è l'impropria aspettativa da parte degli enti pubblici di estrarre risorse dagli ETS partecipanti prevedendo il cosiddetto "cofinanziamento"; tale censurabile pratica è responsabile della crescente avversità di talune organizzazioni di Terzo settore alle coprogettazioni. Una cosa è la condivisibile aspettativa che tutti i partner, pubblici e di Terzo settore, si sentano corresponsabili nel ricercare risorse – da bandi di fondazioni, regione, Europa, da attività di mercato attivabili nell'ambito della coprogettazio-

ne, dall'attivazione di nuovi volontari, dall'utilizzo di capitali latenti come immobili in parte inutilizzati – per perseguire in modo sempre più ampio le finalità condivise; un'altra è l'imposizione di percentuali di risorse a carico del Terzo settore come condizione per essere parte dei tavoli di lavoro. Tale imposizione, oltre a ledere il principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni – si sta di fatto chiedendo ai coprogettanti di provare ad estorcere sovrapprofitti ad altre amministrazioni o a cittadini di altre (o della propria) comunità per riversare le risorse a vantaggio del proprio bilancio – costituisce un messaggio mortificante alla nascente coprogettazione: si sta in altre parole affermando che la coprogettazione è parte di politiche di disimpegno pubblico rispetto ai propri doveri istituzionali e lo si sta affermando, in piena incoerenza, nel momento in cui si chiede invece ad altri di coinvolgersi e impegnarsi nel perseguire finalità di interesse generale. Da questo punto di vista è importante che l'amministrazione condivisa si stacchi in modo deciso e inequivocabile da ogni associazione con politiche censurabili di tagli della spesa pubblica e di abbandono delle responsabilità istituzionali, prevedendo un corretto rimborso dei costi diretti e indiretti connessi alle azioni progettuali condivise.

Gli schemi di rendicontazione

Va premesso che il tema della rendicontazione rappresenta un aspetto delicato, rispetto al quale non sarebbe superfluo uno sforzo di chiarimento normativo. Ciò detto, pur entro alcuni margini di incertezza che oggi permangono, è possibile ragionare su come evitare affaticamenti eccessivi legati a questo aspetto. Premesso che lo schema generale di una coprogettazione è senza dubbio rendicontativo – si rimborsano costi diretti e indiretti sostenuti, non si contrattano costi sul mercato – si tratta di trovare un equilibrio tra accuratezza e trasparenza della rendicontazione e appesantimento operativo e di costi – sia diretti del pubblico, sia derivati dalle inevitabili richieste di rimborso delle unità amministrative in ciò impegnate da parte del Terzo settore – che un impianto troppo analitico comporta.

Nel ricercare (con fatica) il giusto equilibrio tra tali istanze contrapposte, si suggerisce di non perdere mai di vista un principio: chiedere i documenti che poi si è effettivamente in grado di verificare e la cui verifica offre risultati proporzionati al costo. In altre parole, chiediamo lo scontrino del gelato offerto al minore inserito in un'attività educativa se effettivamente vi è chi quello scontrino lo controllerà e se il costo del controllo è inferiore a quello del gelato; per il resto vi sono le autocertificazioni e i controlli a campione.

Ancora in buona parte da esplorare, invece, è come pensare gli aspetti rendicontativi in modo non disgiunto dal governo della spesa, facendo sì, in

altre parole, che le pezze giustificative siano lette non solo con l'ottica della congruità amministrativa, ma anche della sostanza degli interventi realizzati, contribuendo così ad analizzare l'andamento del progetto.

3.2. I tavoli di lavoro

I tavoli di lavoro rappresentano il cuore del procedimento e pertanto in questa fase si è posti di fronte ad alcune scelte rilevanti.

Serve il facilitatore?

La prima scelta è tra gestire autonomamente i tavoli da parte dell'amministrazione procedente o incaricare un facilitatore esterno; questa seconda scelta può essere fatta sia per la carenza di tempo o competenze del personale interno, sia per assicurare una terzietà nella conduzione. Ovviamente entrambe le scelte sono legittime, con una attenzione: laddove si scelga un facilitatore esterno, è importante che al tempo stesso si investa nelle competenze dei propri operatori, scelta coerente con il fatto che l'amministrazione condivisa non rappresenti un'opzione occasionale, ma un modo ordinario di operare dell'ente e che dunque vada sviluppato uno staff in grado di gestire i diversi aspetti, tanto quelli procedurali quanto il lavoro dei tavoli, anche assorbendo una cultura del proprio ruolo tale da "neutralizzare", per quanto possibile, l'esigenza di un soggetto terzo.

Nei tavoli si porta quanto si è costruito prima

La seconda considerazione è che spesso i tavoli di lavoro sono i luoghi terminali dove si scaricano tensioni irrisolte preesistenti, di cui si è ampiamente trattato nelle pagine precedenti: conflitti tra ETS presenti, rapporti asimmetrici tra ente pubblico e Terzo settore, schiacciamento di entrambi su orizzonti prestazionali e difficoltà a vedere le prospettive di cambiamento, ecc. Talvolta vi è l'aspettativa, quasi magica, che un tavolo ben gestito possa risolvere in poche riunioni questioni irrisolte da anni. Purtroppo, non è così. Il momento di lavoro comune, più che altro, rivela quello che il territorio è stato in grado di produrre in termini di coesione, consapevolezza, elaborazione nel corso degli anni precedenti. Questo non significa che, nell'insieme di esperienze che, in una linea continua, si succedono nel corso del tempo, un tavolo di lavoro ben gestito non possa rappresentare un elemento positivo – anche "di svolta" – che contribuisce a far evolvere le relazioni in senso collaborativo; ma è invece del tutto fuori luogo l'aspettativa che in un numero limitato di riunioni si possano ribaltare aspetti negativi cristallizzatisi nel corso degli anni. Questo significa, in altre parole, che laddove un procedimento di amministrazione condivisa si

attui in contesti problematici è necessario commisurare le aspettative dei tavoli a risultati realistici, nella consapevolezza che per ulteriori evoluzioni positive bisognerà investire sulla fase successiva al procedimento ed accettare che taluni cambiamenti possano verificarsi negli anni a venire anziché nelle settimane in cui si svolgono i tavoli.

Nei tavoli emergono le caratteristiche del procedimento

Ancora, è necessario avere presente che spesso i tavoli rappresentano la prova – o meglio, una delle prime prove – rispetto all’accuratezza della fase delle scelte circa l’impostazione del procedimento. Poniamo, ad esempio, di avere concepito un procedimento altamente inclusivo, con poche barriere di accesso per ampliare per quanto possibile la platea di enti del Terzo settore e di avere chiesto a ciascuno di allegare all’istanza di partecipazione un “progetto” in cui prefigurare le azioni che si proporrebbero di svolgere nel corso della coprogettazione. Bene, il risultato è quello di avere un tavolo assai numeroso, composto da ETS talvolta tra loro alleati, talvolta avversari, ma comunque con aspettative di coinvolgimento ampiamente debordanti rispetto al budget disponibile. Se questa situazione è difficile da gestire non è per incapacità dell’operatore incaricato di coordinare il tavolo di lavoro, ma per una sequenza di scelte discutibili fatte prima.

Premesso che quindi situazioni di questo genere si dovrebbero evitare non creando le condizioni per cui si verifichino – cosa che abbiamo visto possibile laddove si ponga attenzione alla fase di costruzione del procedimento – poniamo di trovarci malauguratamente proprio in un contesto di questo tipo: una situazione affollata da soggetti disordinatamente assemblati, con molte attese rispetto alle poche risorse (o in altre situazioni comunque non ottimali rispetto a quelle che consentono un lavoro produttivo e proficuo). Premesso che non ci sono ricette sicure per uscire dai guai che si sono creati, si può dare un’indicazione certa su cosa è più errato fare (e che si è inevitabilmente tentati di fare; e che, purtroppo, spesso si fa): abbandonare la nave. In altre parole, di fronte a situazioni di questo genere, talvolta la scelta è quella di lasciare gli ETS al loro destino, dicendo loro “adesso accordatevi tra voi”, salvo poi redarguirli se incapaci di trovare una soluzione o se tale soluzione appare un mero accordo spartitorio privo di contenuto progettuale. Il messaggio che qui si vuole dare è chiaro: i problemi, quando si verificano, vanno gestiti. Non vanno negati nella loro esistenza, vanno sempre fatti emergere alla consapevolezza da parte del tavolo, vanno affrontati per quanto possibile nell’immediato e più spesso, almeno in parte, durante la successiva fase di gestione, calendarizzando nei successivi mesi ed anni di gestione progressivi e graduali passi in avanti.

Se ci sono opinioni contrastanti

Così come va affrontata e gestita l'eventuale (e legittima) presenza di opinioni contrastanti? Di fronte ad un problema complesso, non è patologico ma fisiologico che possano esservi orientamenti diversi su cosa sia più opportuno fare. Il disaccordo è un elemento legittimo quanto l'accordo. Anche in questo caso, la questione riguarda i modi e le forme in cui il disaccordo è gestito. Accanto alla gestione rinunciataria (di nuovo, "mettetevi d'accordo tra voi..."), vi è il rischio di una gestione dirigista ("sono l'ente pubblico, quindi decido io!"), entrambe fondamentalmente errate. L'ente pubblico ha esercitato il suo potere di indirizzo nel documento progettuale e quello che è corretto fare è, dove pertinente, richiamarsi alla coerenza con tale atto, che però – lo si è evidenziato prima – dovrebbe contenere obiettivi e criteri generali, cosa che spesso non ci aiuta in modo decisivo nel dirimere disaccordi sull'auspicabilità di specifiche azioni. Anche in questo caso, non vi è una regola sicuramente valida, ma un orientamento generale che può contribuire a far evolvere le dinamiche del tavolo in senso positivo. Si tratta di equilibrare il momento della partecipazione e dell'ascolto – tutte le posizioni sono legittime, accolte e considerate – con quello della discussione in cui tutti avvertono di avere possibilità di far valere la propria opinione e quello della decisione. Un tavolo decide. Talvolta, certo, con mediazioni, ma decide, non procede all'infinito in uno stallo snervante, fatto di posizioni ribadite per testardaggine senza fare passi avanti. Solitamente decide con un consenso che emerge, intervento dopo intervento, cercando sintesi tra le posizioni precedenti ed è corretto incoraggiare il tavolo in questo senso; su alcuni punti potrebbe non emergere e in quel caso, per quanto possibile, è utile prendere atto della mancanza di accordo e rimandare ad aggiustamenti futuri in corso di gestione la soluzione di questioni aperte.

In sintesi

I tavoli di lavoro – sulla base dell'esperienza e senza che tale affermazione possa assumere alcuna validità generale – nella maggior parte dei casi si articolano su un numero limitato di riunioni, da tre a dieci a seconda della complessità del compito che ci si pone, talvolta con qualche ulteriore incontro istruttorio di sottogruppi se vi sono aspetti tecnici di particolare rilievo da approfondire. Si tratta di non caricare tale fase con aspettative irragionevoli. È irragionevole pensare che si risolvano problemi ultradecennali, che rapporti conflittuali creati da pregressi (e magari futuri e attesi) episodi competitivi possano restare estranei alle relazioni tra partecipanti, che un contesto da tempo schiacciato sull'emergenza e la prestazionalità ritrovi come d'incanto capacità trasformative. I tavoli di lavoro vanno visti, senza

aspettative taumaturgiche o messianiche, come un tassello di una storia molto più lunga, tassello che può avvicinare o allontanare il territorio rispetto alla capacità di agire in modo innovativo e sinergico.

3.3 La conclusione del procedimento

Da quanto sino ad ora detto risulterà chiara qual è la valenza della conclusione del procedimento amministrativo di coprogrammazione o coprogettazione: è la conclusione di una fase, temporalmente piuttosto compressa, di una storia che ha degli antecedenti e soprattutto un seguito; e sarà il seguito, oggetto del prossimo paragrafo, in cui si gioca la buona o cattiva riuscita del procedimento collaborativo. Questo ci porta a considerare con saggezza il momento della conclusione del procedimento amministrativo. L'invito è quello di non rammaricarsi se alcuni aspetti non sono pienamente definiti e se l'applicazione di altri è collocata nel futuro: è già un ottimo risultato, soprattutto in casi – frequenti, vista la deriva degli anni che abbiamo alle spalle – in cui la collaborazione è da costruire passo dopo passo. Anzi, a ben vedere, forzare conclusioni non mature solo per l'esigenza di formale completezza dell'accordo da controfirmare probabilmente ci espone a scrivere cose irrealistiche e vissute da partecipanti come imposizioni dell'una o dell'altra parte.

Nel documento finale è importante che vi sia quanto necessario 1) per iniziare ad essere operativi nella fase di gestione delle azioni e 2) per calendarizzare le successive evoluzioni del lavoro comune. “Entro il primo anno...”, “entro il secondo anno...” sono formule che consentono di esprimere orientamenti precisi in un arco temporale definito (e realistico) e che consentono ai progetti di essere realmente trasformativi nel medio periodo; generalmente gli intendimenti futuri si accompagnano ad una corresponsabilizzazione di tutti i partner pubblici e di terzo settore nel reperire o nel generare le condizioni, comprese le risorse economiche e umane necessarie agli sviluppi che dovranno essere implementati nel corso del tempo. Ovviamente di tale flessibilità in corso di progetto è consigliabile dare conto sin dal principio negli atti del procedimento, affinché tutto si attui nella piena trasparenza.

Una ulteriore consapevolezza che è necessario acquisire è che un processo autentico di trasformazione non può riguardare solo il Terzo settore, convinzione che rappresenta un evidente retaggio della precedente impostazione culturale, in cui il soggetto pubblico “chiede” al Terzo settore di impegnarsi in determinate azioni da una posizione esterna ed estranea di committente e di controllore. Quando invece un tavolo di lavoro è comunemente impegnato nella realizzazione di un progetto trasformativo, è conseguente mettersi tutti ugualmente in gioco. Concretamente, questo significa

che nel corso di un procedimento collaborativo autentico è frequente vedere la partecipazione di diversi soggetti pubblici ai tavoli di lavoro, da cui scaturiscono:

- casi in cui più settori o servizi di una pubblica amministrazione (es. welfare e politiche giovanili; welfare e politiche abitative; ecc.) instaurano nuove relazioni e collaborazioni;
- casi in cui amministrazioni diverse (es. comuni e scuole) sperimentano collaborazioni, si coordinano, utilizzano congiuntamente locali, ecc.;
- casi in cui più amministrazioni (es. aziende sociosanitarie ed enti gestori della funzione socioassistenziale; enti gestori della funzione socioassistenziale e servizi per l'impiego) definiscono relazioni strutturate, ad esempio addivenendo a protocolli di intesa o ad altri atti analoghi.

4. Dopo il procedimento

Come è a questo punto evidente, ciò che avviene dopo il procedimento, lungi dal rappresentare una mera appendice attuativa di quanto ideato nei tavoli, rappresenta al contrario un elemento centrale per un percorso collaborativo con esiti effettivamente trasformativi. La fase attuativa, infatti, da una parte ha una durata – se si sono fatte le scelte giuste a monte – congrua con l'effettiva realizzazione di cambiamento sociale, dall'altra può alimentarsi della crescente fiducia tra partecipanti al partenariato, che necessariamente richiede tempo e reciproca sperimentazione.

4.1 L'attuazione delle azioni progettuali

Nell'attuazione, le azioni definite nel corso del procedimento si incontrano con la realtà pratica, trovando conferme o sperimentando difficoltà; al tempo stesso il contesto in cui le azioni si attuano non è quasi mai statico, anch'esso evolve offrendo via via nuovi spunti di riflessione e richiedendo adattamenti. Come attrezzarsi al meglio in questa fase?

In questo percorso si vogliono evidenziare tre aspetti: il ruolo della cabina di regia, l'importanza delle funzioni trasversali e la rilevanza dell'esperienza di ricerca comune di risorse per le azioni progettuali.

La cabina di regia

Le azioni progettuali vanno governate. Vi deve essere, in altre parole, un luogo che le coordina, assume informazioni su cosa sta accadendo, sui

successi e sulle criticità incontrate, ecc. Al di là dei nomi assunti – cabina di regia, coordinamento, ecc. – l’aspetto più rilevante riguarda il fatto che tale luogo, centrale per l’implementazione delle azioni, non tradisca il carattere partecipato dell’amministrazione condivisa. Se, cioè, si progetta insieme, ma poi, una volta firmato l’accordo, si riproducono i ruoli tradizionali – il terzo settore agisce, l’ente pubblico controlla e decide – probabilmente si sono fatti passi in avanti molto relativi. Se, al contrario, la cabina di regia è mista, se le domande “come sta andando?” “cos’altro possiamo fare?” sono affrontate insieme dai soggetti del partenariato pubblici e di Terzo settore, si sta invece consolidando un nuovo modo di concepire le relazioni tra i soggetti di interesse generale del territorio.

Inoltre, una cabina di regia è essenziale nella logica, qui più volte rimarcata, di uno sviluppo progettuale che continua e si rafforza nel corso del tempo e che quindi necessita per tutti gli anni del suo svolgimento di una testa pensate, attiva e reattiva nell’indirizzare l’operatività e al tempo stesso nel monitorare le indicazioni che l’operatività offre.

Le funzioni trasversali

Accanto agli aspetti immediatamente operativi – ad esempio, se si parla di welfare, servizi a cittadini fragili quali minori, anziani, persone con disabilità – un intervento generalmente implica azioni ulteriori: gli operatori devono formarsi e fare supervisione, il progetto deve essere comunicato ai destinatari, è necessario valutare quanto si sta facendo, è utile confrontare le proprie azioni con altre esperienze analoghe, ecc.

Ebbene, è necessario chiedersi in che misura sia ragionevole – quanto sia, ancor prima, coerente con una logica autenticamente collaborativa – alllocare nella totalità queste funzioni in capo ai singoli partner e non al partenariato come soggetto collettivo.

Si ipotizzi un partenariato tra un soggetto pubblico e alcuni enti di Terzo settore impegnato in attività a favore dei minori. Pare ragionevole che ciascuno di questi quattro soggetti organizzi separatamente, soprattutto su temi direttamente connessi all’intervento in corso, la formazione dei propri operatori? Che ciascuno ingaggi singolarmente valutatori, che invii propri operatori in giro per il paese a valutare esperienze esemplari per verificarne la riproducibilità sul proprio territorio, ecc.? La risposta non può che essere negativa, non solo per motivi di evidente duplicazione dei costi, ma soprattutto perché la scelta di agire singolarmente e separatamente tradirebbe una persistente resistenza alla reciproca integrazione e collaborazione. Questo non significa che, ad esempio, *tutta* la formazione di ciascun ente vada condivisa in tale sede, in quanto ciascuno può ragionevolmente voler trasmette-

re ai propri operatori valori caratterizzanti, cultura organizzativa, ecc. Ma è comunque ragionevole pensare che una parte – generalmente crescente nel corso del tempo, via via che le diffidenze vengono meno – di queste funzioni venga condivisa a livello di partenariato.

In generale, un partenariato o è pensante – curioso, votato a mettersi in discussione e migliorarsi – o non è. Dalla presenza e dalla vivacità di queste funzioni trasversali deriva in parte consistente la qualità dell’esperienza collaborativa; e questo è un messaggio quanto mai impegnativo – e, per certi versi, dirompente – in un welfare che tende sempre di più a identificarsi con il momento prestazionale e a perdere la capacità di elaborare e innovare.

La ricerca di risorse

Tanto il cofinanziamento appare radicalmente estraneo e confliggente con la logica dell’amministrazione condivisa, quanto la corresponsabilizzazione nella ricerca di risorse appare invece esserne un elemento positivo e caratterizzante. È infatti fisiologico che, ragionando insieme su come affrontare problemi o aspirazioni sociali, emergano tanto proposte immediatamente realizzabili nel quadro delle risorse esistenti, quanto progetti trasformativi che richiedono però di essere sostenuti da risorse ulteriori. Le iniziative virtuose di coprogettazione non prevedono “cofinanziamenti”, ma utilizzano in modo significativo risorse diverse da quelle inizialmente messe a disposizione dall’amministrazione procedente. Si tratta di risorse che, in corso di progetto, il partenariato ha individuato e reperito congiuntamente: può trattarsi di progetti presentati a fondazioni, a valere su fondi europei o ad altri enti, di cittadini che iniziano a offrire la propria disponibilità volontaria, di attività di mercato, ecc.

Tutto ciò, oltre a rappresentare evidentemente un sostegno concreto al progetto, costituisce un’occasione per cementare il partenariato, per diversi motivi: rinsalda la fiducia tra partner, evidenzia le potenzialità del lavorare insieme, spinge i partner a considerarsi come un soggetto integrato. Quando un partenariato – includendo tanto i soggetti di interesse generale pubblici, quanto quelli di Terzo settore – inizia a ragionare come luogo integrato di progettazione, è segno che si è fatto un effettivo salto di qualità.

4.2. La valutazione

Il tema della valutazione richiederebbe un approfondimento a sé (si veda, ad esempio, De Ambrogio e Guidetti (2023) e Marocchi (2023), cui si rimanda per uno sviluppo delle argomentazioni qui proposte). In questa sede, in estrema sintesi, si evidenzia come la valutazione assuma un ruolo

centrale in un processo che, a differenza di altri tipi di relazione tra Terzo settore e la pubblica amministrazione, si caratterizza per la possibilità di progressive e significative revisioni in corso d'opera.

È proprio qui che la valutazione trova un ruolo specifico e decisivo nelle esperienze di coprogettazione. Non si tratta della valutazione di impatto – la valutazione a breve, medio e lungo periodo delle conseguenze dirette e indirette di un intervento – che richiederebbe ben altri tempi e risorse, ma di uno stile valutativo che, a partire da un atteggiamento riflessivo (Stame 2020) del partenariato, si dota di un metodo per alimentare le periodiche riflessioni tese alla riprogettazione.

Tale metodo può avvalersi di una pluralità di strumenti – l'ascolto dei destinatari, la valorizzazione del punto di vista degli operatori, le indicazioni dei pari, il contributo di esperti, ecc. (Marocchi 2020) – che possono, con tempi e costi compatibili ad una valutazione che deve svolgersi in itinere e, per certi versi, in modo continuativo, offrire elementi decisivi per fuoriuscire dai rischi di approcci autoreferenziali e poco fecondi.

4.3. *La riprogettazione*

Come già evidenziato, generalmente, le cose più interessanti avvengono in corso di progetto, durante gli anni di gestione comune. Questa consapevolezza da una parte deve allentare la tensione circa le aspettative che i tavoli di lavoro possano sciogliere tutti i nodi progettuali: si può anche arrivare a convenzione con alcuni punti interrogativi su quanto si farà nel medio periodo; dall'altra impegna i partenariati a considerare con serietà la fase di gestione, non solo come una fase di ordinaria amministrazione in cui si mette in atto quanto prima definito, ma come fase essa stessa progettuale, in cui la messa in opera delle azioni offre via via indicazioni su come migliorare e implementare le azioni.



Riprendendo un particolare della figura precedente, la fase attuativa si caratterizza quindi per una circolarità (Ciceri, 2023), peculiare di un processo flessibile e condiviso, che non ha corrispondenti nelle relazioni contrattuali instaurate ad esito di appalti.

È per questo che, come si è più volta argomentato, le cose di maggiore interesse accadono “dopo il procedimento” inteso in senso stretto. Sulla fluidità dei meccanismi qui descritti – una cabina di regia curiosa e pensante, una valutazione partecipata, meccanismi fiduciari che si rafforzano nelle successive coprogettazioni – si gioca l’effettiva capacità dell’amministrazione condivisa di portare un valore aggiunto significativo al proprio territorio.

5. Conclusioni

Generalmente, tanto le pubbliche amministrazioni quanto il Terzo settore chiedono di essere supportate da consulenti esterni nella fase del procedimento; ciò è indicativo di come, in una percezione diffusa, sia il procedimento a rappresentare l’aspetto più rilevante di un’esperienza collaborativa, anzi, a identificarsi in se stesso con l’esperienza collaborativa.

In queste pagine si è tentato invece di argomentare come sia necessario dedicare adeguata attenzione ai diversi “tempi” (Pezzana, 2023) dell’amministrazione condivisa. Una più equilibrata distribuzione delle aspettative tra le diverse fasi e un riequilibrio delle attenzioni tra aspetti procedurali e aspetti relazionali può consentire un miglioramento della qualità delle esperienze di amministrazione condivisa e in particolare di quelle di coprogettazione, che ne rappresentano la grande maggioranza.

La gran parte delle questioni qui affrontate non riguardano aspetti di legittimità: in linea generale, nessuna delle prassi qui citate e discusse, è “illegale”. Ma ciò non significa che talune opzioni siano – talvolta o anche nella gran parte dei casi – generalmente non auspicabili sulla base di ragionamenti sostanziali, riconducibili ad alcune priorità.

La prima è la costruzione di capitale fiduciario. È una dimensione che non va mai ignorata, nello scegliere come operare. È necessario che tanto da parte della pubblica amministrazione, quanto del Terzo settore, vi sia la capacità di cogliere le prospettive di medio periodo, cosa che talvolta implica la capacità rinunciare a gratificazioni immediate, se ciò è utile a costruire capitale fiduciario. I costruttori di fiducia, i leader di territorio che sanno cementare i legami esistenti e crearne di nuovi, si collocano al centro del sistema di relazioni, e questo diventa il metro della leadership in un sistema basato sulla collaborazione. Chi è impegnato in un’esperienza collaborativa

– e in primo luogo l'amministrazione procedente – dovrà sempre chiedersi in che misura una certa scelta crea o distrugge legami fiduciari.

La seconda, conseguente alla prima, è la coerenza nelle scelte e nei comportamenti. Se l'impianto è collaborativo, atteggiamenti scorretti, il tentativo di pubbliche amministrazioni o di Terzo settore di spuntare vantaggi economici opportunistici, la mancata condivisione di dati informazioni, l'assenza di trasparenza sono distruttive. Come insegnano gli economisti, la collaborazione è una scelta razionale in uno schema di giochi ripetuti, quando cioè l'aspettativa di ritrovarsi ad interagire in futuro consiglia opzioni diverse rispetto alle tentazioni opportunistiche delle relazioni occasionali.

Questo ultimo aspetto, in coerenza con altre affermazioni delle pagine precedenti, evidenzia le affinità elettive tra amministrazione condivisa e logica di lungo periodo, vera chiave per apprezzare i cambiamenti profondi che la collaborazione può produrre. Nel momento in cui ci si sposta da uno schema prestazionale – che ben si accorda con l'immediatezza dello scambio sinallagmatico, ove i tempi di contrattazione ed esecuzione si restringono nella prospettiva di un possibile maggior vantaggio futuro – ad una prospettiva trasformativa, si adotta un'ottica che richiede di considerare tempi più dilatati: perché la fiducia si costruisce nel tempo, perché gli esiti sono progressivi, perché i percorsi, per essere autentici, richiedono spesso gradualità. Le coprogrammazioni richiedono di interrogarsi sugli sviluppi sociali pluridecennali, le coprogettazioni, quando concepite con il respiro qui auspicato, danno il meglio quando le azioni progettuali hanno davanti a sé almeno cinque-dieci anni. E tutto ciò si accorda con l'idea generale di questo contributo: che l'amministrazione condivisa, lungi dall'identificarsi con il periodo contingentato del procedimento, sia un flusso di relazione ampio e articolato, che richiede cura, consapevolezza e riflessione in ogni suo momento.

GLI “ALTRI” STRUMENTI DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

SOMMARIO: 1. I Partenariati Speciali Pubblico-Privati e l'art.71 del CTS – 2. I Patti di collaborazione e la gestione dei beni comuni – 3. I Patti educativi di comunità

1. I Partenariati Speciali Pubblico-Privati e l'art.71 del CTS

Oltre gli strumenti tradizionali di amministrazione condivisa, contemplati dall'art.55 del CTS ed analizzati nei capitoli precedenti, possiamo annoverare alcuni strumenti con medesime finalità che sono a disposizione delle amministrazioni comunali. Forse lo strumento più simile alle procedure di co-progettazione e co-programmazione è quello relativo ai **Partenariati Speciali Pubblico Privato** – PSPP, a cui rimanda esplicitamente l'art.71, co.3 del CTS (ripreso anche dall'art.89, co.17 dello stesso CTS), nei casi in cui *“beni culturali immobili¹ di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro”*, siano dati in concessione agli ETS². La concessione d'uso è finalizzata alla *“realizzazione di un progetto di gestione del bene che ne assicuri la corretta conservazione, nonché l'apertura alla pubblica fruizione e la migliore valorizzazione”* (DLgs. 117/2017, art.71, co.3).

La concessione prevede il pagamento di un canone agevolato, determinato dalle amministrazioni interessate (Stato, Enti locali o altri enti pubbli-

* Ricercatore presso il CNR – IRCrES (sede di Roma)

¹ Ai sensi dell'articolo 10 (Beni culturali) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) sono beni culturali: *«le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico»*

² Nel caso di specie tali concessioni sono attribuibili ai soli ETS che svolgano le attività indicate all'articolo 5, comma 1, lettere f), i), k), z), quindi: f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo; k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata.

ci), in quanto finalizzato alla riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario. È altresì concessa l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate nella convenzione, ferme restando le disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42), soprattutto in termini di salvaguardia e manutenzione di beni storici e architettonici. Le spese sostenute dal concessionario per gli interventi vengono inoltre detratte nel tempo entro il limite massimo del canone stesso. Preme sottolineare che, secondo una pronuncia dell'ANAC³ del 2016, non appare riconducibile nello schema del PSPP un progetto contemplante il coinvolgimento di partner privati che sopportino una "parte esigua e residuale" dell'investimento previsto per la realizzazione dell'intervento di valorizzazione del bene culturale, a fronte di un finanziamento pubblico "quasi totale" dello stesso: l'investimento del privato per il recupero storico architettonico deve essere commisurato a quello dell'ente pubblico, se non direttamente assunto per intero (nel caso di specie l'investimento dei privati era di 4.000€ mentre quello dell'ente pubblico di oltre 440.000€). Il rischio operativo non è comunque mai completamente trasferito solo al partner privato mentre l'ente pubblico deve esercitare compiti di vigilanza sulla tutela dei beni culturali ed il controllo sulle attività del privato che possono essere anche modificate in corso d'opera.

Un'altra previsione, che aumenta il regime di favore di questo tipo di convenzioni, anche rispetto alle co-programmazioni ex art.55 del CTS, è stata quella di prevedere come arco temporale *"un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non eccedente i 50 anni"* (Dlgs. 117/2017, Art.71, co.3). Nella pratica tali concessioni sono solitamente concordate per periodi di 20-30 anni, ma sono comunque rinnovabili. Infine, un'ultima clausola di salvaguardia prevede che, per concorrere al finanziamento di programmi di costruzione, di recupero, di restauro, di adattamento, di adeguamento alle norme di sicurezza e di straordinaria manutenzione delle strutture oggetto della concessione, gli ETS siano ammessi ad usufruire di tutte le facilitazioni o agevolazioni previste per i privati, in particolare per quanto attiene all'accesso al credito agevolato.

³ ANAC, Delibera n. 538 del 21 novembre 2023: <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-538-del-21-novembre-2023>. Il principio che si evince è che la collaborazione dell'art. 151 co.3 deve necessariamente contenere il "trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore economico", nelle diverse declinazioni del rischio di costruzione, di disponibilità e di domanda e la presenza dell'equilibrio economico finanziario dell'intera operazione. Se così non fosse il legislatore non potrebbe riferirsi a forme di partenariato seppur speciali bensì ad appalti di lavori e di servizi.

L'individuazione del concessionario privato avviene mediante le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del DLgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal Decreto semplificazioni del 2020⁴ e dalle circolari ministeriali collegate⁵, ora sostituito dal nuovo Codice dei contratti pubblici ed in particolare dall'art.134 del Dlgs. 36/2023 “Contratti gratuiti e forme speciali di partenariato”, in vigore da aprile 2023.

Il nuovo Codice dei contratti disciplina tali forme speciali di partenariato mantenendo un vasta elasticità riguardo ai meccanismi di concessione, laddove si legge che *“lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato”* (DLgs. 36/2023, Art.134, co.2), riportando quindi il testo dell'Art 151, co.3 del precedente Codice dei contratti, con la sostanziale differenza che il vecchio articolo si riferiva ai soli beni culturali “immobili”, ambito che è stato esteso anche ai beni “mobili”: l'ambito di applicazione riguarda infatti i beni culturali in senso comprensivo includendo i beni immobili e mobili con possibilità di combinazioni⁶.

⁴ In particolare, la previsione dell'art.150, co.3 era diretta solo al MIBACT, il cui riferimento è stato sostituito dalla dicitura *“lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente ...”*.

⁵ Circolare MIBACT n.28 / 2016 (Circolare 9 giugno 2016, n. 17461), “Sponsorizzazioni di beni culturali”, che ha richiamato il principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost., l'art. 120 del Codice dei beni culturali e gli artt. 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici (2016) nonché gli accordi con le fondazioni di origine bancaria che si impegnano ad eseguire progetti di restauro e di valorizzazione assumendo gli oneri organizzativi e finanziari.

Circolare MIBACT n. 45/2019, “Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali ex art. 151, comma 3 del Codice dei contratti pubblici”, illustra linee guida e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato e fornisce indicazioni per gli adempimenti preliminari (adozione della determina a contrarre da cui emergono le ragioni giuridiche ed organizzative della scelta, rispetto alla gestione diretta), la pubblicazione dell'avviso, il capitolato tecnico e delle prestazioni e i criteri di valutazione delle proposte ricevute.

⁶ Come anche viene mantenuta nel comma successivo la salvaguardia del rispetto dell'articolo 106, comma 2-bis, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, (DLgs. 22 gennaio 2004, n. 42) in cui si stabilisce che gli enti pubblici territoriali che intendano dare in concessione a terzi un bene culturale che abbiano in consegna debbano preventivamente chiedere autorizzazione al MIBACT, che la rilascia a condizione che il conferimento garantisca la conservazione e la fruizione pubblica del bene e sia assicurata la compatibilità della destinazione d'uso con il carattere storico-artistico del bene medesimo.

Come ricordato da alcuni autori tale mancanza di specificità può rappresentare un'arma a doppio taglio, avendo rappresentato in passato elementi di criticità soprattutto nei casi di gestione privata dei Musei e dei servizi aggiuntivi⁷ (eventi, ristorazione etc.): *“La singolarità dell’attuale art. 134 del CCP di non avere un contenuto tassonomico-prescrittivo, come, fin troppo spesso, accade nel nostro [...] genera un ampio fronte di possibilità di agire ‘sartorialmente’, caso per caso, ma anche una sostanziale genericità applicativa con il rischio che si riproducano chiavi interpretative applicative inadeguate e riconducibili al passato”* (Milella, 2024). Il rapporto tra le parti per una finalità comune da realizzare in collaborazione non si traduce nella costituzione di un ente distinto o di una società mista, come il partenariato c.d. istituzionalizzato. Lo schema è aperto e in esso possono rientrare diverse modalità di intervento nel settore dei beni culturali, sulla base di un accordo volto a realizzare interessi pubblici con il contributo operativo o finanziario delle parti (Antoniazzi, 2024). In particolare, come anticipato, in tutti i casi di PSPP attivati è stata garantita la massima riduzione o l'esenzione totale dei tributi comunali nonché, in caso di lavori, degli oneri di costruzione in virtù delle finalità pubbliche del processo di valorizzazione.

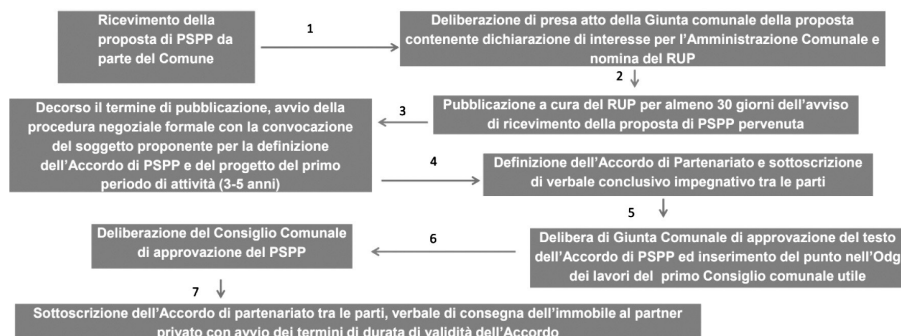
Riassumendo, lo strumento dei PSPP esula dai contratti tipici di appalto configurandosi come un **accordo di collaborazione** tra un soggetto pubblico che detiene la disponibilità di un bene culturale (immobile o mobile) ed un altro soggetto, pubblico o privato, che assume la responsabilità di cura del suo processo di valorizzazione in cui i soggetti concorrono alla pari, ciascuno per il proprio ruolo, con finalità di interesse generale (Marucci, 2024a). Il processo di definizione della convenzione, che suggella l'accordo di collaborazione sottostante, incarna quindi i principi dell'amministrazione condivisa in quanto: 1) può essere avviato anche su istanza degli ETS, come avviene in effetti nella maggior parte dei casi; 2) esiste una fase negoziale in cui le parti interessate (enti pubblici ed ETS) discutono sulla struttura che prenderà l'accordo di collaborazione; 3) le parti collaborano per il raggiungimento di obiettivi comuni legati all'interesse pubblico, con forme di fiducia che esulano dal rapporto sinallagmatico “prezzo a fronte di prestazioni”; 4) anche dopo la stipula dell'accordo esistono momenti di confronto (tavoli tecnici)

⁷ La questione critica è l'individuazione delle modalità e degli strumenti più adatti per promuovere la partecipazione del privato alla gestione dei beni culturali mediante forme di partenariato; una relazione del 2016 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti (Delibera 4 agosto 2016, n. 8/2016/G) ha valutato le complessive iniziative di partenariato pubblico-privato finalizzate alla valorizzazione, nel periodo dal 2012 al 2016 prima dell'introduzione del partenariato atipico, evidenziando un bilancio non particolarmente positivo in relazione all'efficacia e al numero degli interventi nonché alle cause dell'insuccesso.

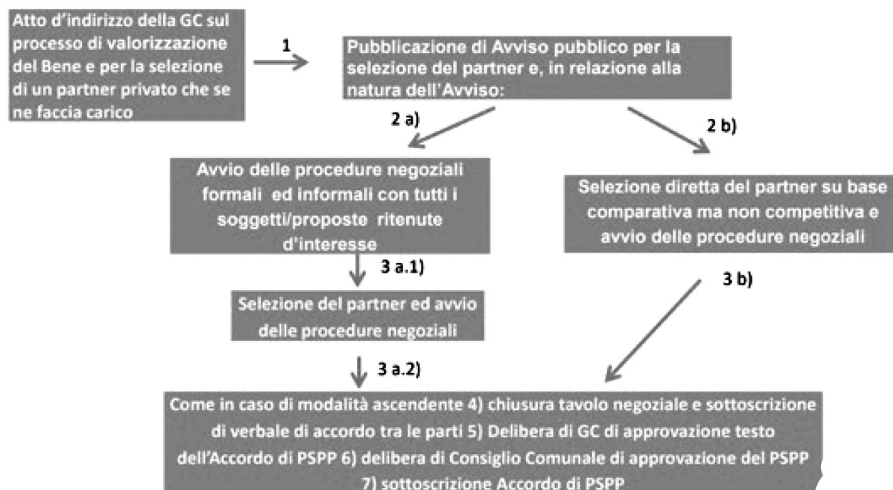
e restituzione rispetto gli obiettivi previsti ed eventuali modifiche vengono apportate in corso d'opera; 5) l'ETS agisce in piena autonomia e come referente principale dell'ente pubblico, anche individuando terze parti che collaborino ad incrementare gli impatti positivi ricercati soprattutto in termini di partecipazione culturale della comunità.

La *governance* è affidata a dei **tavoli tecnici**, composti da un referente per ciascuna parte, in cui si verifica periodicamente l'andamento ed i risultati del processo di valorizzazione, ivi compresi gli avanzamenti degli eventuali lavori di recupero e rifunionalizzazione del bene e possono parteciparvi di volta in volta esperti, referenti di altre amministrazioni coinvolte (es. i rappresentanti dei servizi territoriali del MIBACT), comitati civici ed associazioni di cittadinanza attiva, rappresentanti dei pubblici di riferimento dell'offerta culturale diretta. Infine, l'ETS deve garantire la pubblica fruizione del bene, ma anche il principio di apertura ed accessibilità a terze parti che possono voler utilizzare temporaneamente o stabilmente parti del bene.

In generale, il PSPP può essere configurato come uno **strumento aperto**, a fronte di interventi tecnici di restauro o recupero di beni culturali, oppure di servizi (di progettazione, servizi museali, presentazione pubblica di istituti e luoghi della cultura, consulenza di natura aziendale oppure organizzativa o di *marketing*). L'art. 134, comma 2, del CCP rende agevole l'individuazione di partner privati o pubblici in settori specialistici anche per le iniziative di enti territoriali volte al recupero e alla pubblica fruizione di musei civici o luoghi culturali non particolarmente conosciuti (Antoniazzi, 2024). L'individuazione del soggetto beneficiario dell'accordo avviene tramite una **procedura semplificata** che rimanda alla disciplina delle sponsorizzazioni (art.134, co.4 CCP e Circolare MIBACT n.28 del 17/06/2016) in cui è prevista la pubblicazione di un apposito avviso sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, con il quale si rende nota la volontà dell'ente oppure si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta, di cui si indica sinteticamente il contenuto. Le fasi solitamente individuate dalla prassi amministrativa sono ben sintetizzate dai seguenti schemi sia nel caso l'istanza parta da un soggetto privato come un ETS (figura 1) sia che il procedimento sia attivato dall'ente pubblico (figura 2).

Figura 1. Procedimento attivato su istanza di un ETS/privato

Fonte: Milella (2022) <https://www.anci.it/coprogetta/>

Figura 2. Procedimento attivato dall'ente pubblico

Fonte: Milella (2022) <https://www.anci.it/coprogetta/>

Per quanto riguarda la definizione del **canone agevolato**, la norma non specifica alcuna regolamentazione. Si usa quindi come riferimento l'art.12 del DPR 13 settembre 2005, n. 296 "Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato", in cui si stabilisce che il canone *"non può essere inferiore al dieci per cento e non superiore al cinquanta per cento di quello determinato sulla base dei valori in comune commercio"*. Di fatto l'effettiva determinazione è operata dall'ente pubblico tenendo conto, in particolare, dello stato di vetustà e conseguente quantificazione dell'impegno di manutenzione sia ordinaria sia stra-

ordinaria a carico del concessionario e delle particolari iniziative progettuali di promozione dell'immobile effettuate con finanziamenti propri.

Box 1. Il Teatro Tascabile di Bergamo come primo PSPP in Italia

Grazie all'introduzione dei PSPP, nel 2018 la cooperativa culturale “Teatro Tascabile di Bergamo” (TTB) e il Comune di Bergamo, con la consulenza della Fondazione Fitzcarraldo, hanno applicato concretamente il PSPP per la prima volta in Italia, attuando un nuovo modello di relazione tra soggetti pubblici e privati per il recupero e la cura di immobili storici attraverso attività culturali (Garda e Rodeschini, 2024). Il bene in questione è l'ex “Monastero del Carmine”, un complesso monumentale costruito nel centro di Bergamo a partire dalla seconda metà del XIV secolo, ma che a partire dal XVIII secolo ha iniziato a cadere in degrado a causa di varie suddivisioni e della mancanza di manutenzione; degrado che ha raggiunto il suo apice nel 1954, quando l'ex Monastero è stato dichiarato inagibile ed era ormai in stato di abbandono.

Oggi, grazie all'attivazione di questa convenzione ventennale (rinnovabile), è stato possibile per la cooperativa sociale avviare il recupero e la valorizzazione del Monastero del Carmine attraverso il progetto #tuoCarmine. I primi interventi hanno riguardato il refettorio e la Sala Capitolare, che sono diventati il Teatro “Renzo Vescovi”. Teatro e una sala polivalente adatta a diverse situazioni e utilizzi. La cucina dei Carmelitani è diventata, dopo i lavori di ristrutturazione, il foyer del teatro e la sede della Biblioteca del Teatro Eurasiatico.

Per approfondimenti visitare la pagina <https://carmine.teatrotascabile.org/>

Occorre, infine, ricordare, come il nuovo Codice dei contratti pubblici preveda alcune norme specifiche in tema di “Partenariato sociale” ex art. 201 e di “contratti gratuiti” di cui al comma 1 dell'art. 134, dirette al mondo delle PMI ma che possono prevedere un coinvolgimento più attivo, nel prossimo futuro, anche degli ETS.

2. I patti di collaborazione e la gestione dei beni comuni

A seguito della riforma del terzo settore, la pubblica amministrazione ha regolamentato alcuni indirizzi utili a gestire le collaborazioni tra PPAA ed ETS, anche in vista dell'attuazione dei molteplici interventi previsti dal PNRR (Boschetti, 2024; Marucci 2024b), come le “linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore” del Ministro del Lavoro⁸ e

⁸ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2021/DM-72-del-31032021.pdf>

delle Politiche sociali (DM. 72/2021) o, tra gli indirizzi regionali, il “Regolamento sull’amministrazione condivisa dei beni comuni” della Regione Lazio⁹ del 2021, preceduto dalla L.R. n.10/2019, in materia di promozione dell’amministrazione condivisa dei beni comuni.

Uno degli strumenti più versatili e forse il più utilizzato per la co-gestione dei beni comuni a livello territoriale, è sicuramente il Patto di collaborazione. I primi **patti di collaborazione** – PdC nascono da una sinergia tra il Comune di Bologna, Labsus, Centro Antartide e Fondazione del Monte con il progetto “Le città come beni comuni”: una nuova modalità di cura dei beni comuni fondata sul modello dell’amministrazione condivisa, ma alternativa alle collaborazioni ex artt. 55 e 56 del CTS. Labsus diviene così, già dal 2014, il riferimento per la promozione di questo tipo di strumenti e risulta quindi doveroso attingere al loro repertorio¹⁰ per una corretta definizione di tale strumento. Il PdC viene definito come *“l’accordo attraverso il quale uno o più cittadini attivi e un soggetto pubblico definiscono i termini della collaborazione per la cura di beni comuni materiali e immateriali. In particolare, il Patto individua il bene comune, gli obiettivi del Patto, l’interesse generale da tutelare, le capacità, le competenze, le risorse dei sottoscrittori (quindi anche dei soggetti pubblici), la durata del Patto e le responsabilità”*. È quindi un ‘bene comune’, nella sua accezione più ampia (fatta risalire, in Italia, più al concetto espresso nel Rapporto della Commissione Rodotà¹¹ che alla letteratura collegata al seminale lavoro di Elinor Ostrom¹²). Tralasciando l’ampio

⁹ <https://www.regione.lazio.it/amministrazione-condivisa-beni-comuni/normativa>

¹⁰ Si veda in particolare la sessione dedicata ai PdCsu sito Labsus: <https://www.labsus.org/category/beni-comuni-e-amministrazione-condivisa/patti-collaborazione/>

¹¹ Cfr. Commissione Rodotà - per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) - Proposta di articolato, Art. 1 co. 3) lett. c): “Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l’aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici”.

¹² Nel pensiero di Elinor Ostrom i beni comuni (*common-pool resources*) sono spazi o risorse collettive, appropriate e gestite da un gruppo circoscritto di persone definite appropriatori o utilizzatori - che costituiscono una comunità locale - sulla base di sistemi di regole conosciute e accettate dai membri della comunità.

dibattito sul tema¹³, che vede anche i servizi di welfare, secondo alcuni, ricadere in tale categoria (Saraceno, 2014), possiamo sicuramente affermare che la dizione moderna contempla sia i *beni materiali* (a solo titolo esemplificativo: strade, piazze, portici, aiuole, parchi e aree verdi, aree scolastiche, edifici, etc.), che *immateriali*¹⁴ (a solo titolo esemplificativo: inclusione e coesione sociale, educazione, formazione, cultura, sensibilizzazione civica, sostenibilità ambientale, riuso e condivisione, etc.), che *digitali* (a solo titolo esemplificativo: siti, applicazioni, social, alfabetizzazione informatica, etc.).

Dal punto di vista amministrativo i PdC rientrano sotto gli “accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento” e quindi regolati dell’art. 11 della Legge 241/1990¹⁵, attraverso i quali gli Enti locali definiscono l’ambito degli interventi di amministrazione condivisa dei beni comuni materiali ed immateriali sul territorio con i “cittadini attivi” (figura 3), sia in forma singola che associata, anche a seguito di una serie di incontri organizzati dal responsabile del procedimento (RUP), per definire i contenuti ed i dettagli dell’accordo finale.

¹³ Gregorio Arena, ad esempio, propone una classificazione per macrocategorie: il verde urbano; lo sport; le scuole di comunità; l’Università; i beni culturali; i beni confiscati alle mafie. Cfr. ARENA G. (2020) *I custodi della bellezza, Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e le istituzioni*, TouringClub ed.

¹⁴ Cfr. il recente Regolamento dell’amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale (2023): https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DAC_102_2023.pdf.

¹⁵ In particolare, dal co.1 e 1-bis: “1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell’articolo 10, l’amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo.

1-bis. Al fine di favorire la conclusione degli accordi di cui al comma 1, il responsabile del procedimento può predisporre un calendario di incontri cui invita, separatamente o contestualmente, il destinatario del provvedimento ed eventuali controinteressati.” (Art.11, L.241/1990, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”).

Figura 3. Esempio di patto di comunità



COMUNE DI GAVARDO
 PROVINCIA DI BRESCIA
www.comune.gavardo.bs.it
Area Ufficio Relazioni con il Pubblico URP - Viabilità

Patto di collaborazione per la realizzazione di interventi di pulizia e piccola manutenzione ordinaria dell'area verde situata nel centro di GavarDO, tra il fiume Chiese ed il canale Naviglio e conosciuta come l'Isolo proposto dai componenti del gruppo informale "AMICI DELL'ISOLO"
 (N. REG. 23/2022 DEL 10/11/2022).

Piazza G. Marconi n. 7
 Tel. 030/372408
 Codex fiscale 03047200170
 Partita IVA 00763300402
protocollo@comune.gavardo.bs.it
comunicazione@comune.gavardo.bs.it

stipulato nel rispetto dei principi, delle prescrizioni e nell'ambito delle attività disciplinate dal Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 31 del 8 luglio 2020

TRA

il Comune di GavarDO, con sede in GavarDO (BS) Piazza G. Marconi n. 7, rappresentato dal Funzionario Responsabile dell'Area Ufficio Relazioni con il Pubblico URP - Viabilità rag. Luca QUINZANI

E

i Sigg.ri

–Domenico GIORDANO nato a PALERMO il 18/04/1957 residente a GavarDO (BS) in via Fortiacci, 71/14 C.F. GARDONC7D18C272G mail domenico.giordano196@gmail.com tel. 338.7698156

–Stefano SUSIO nato a GavarDO (BS) il 27/10/1948 ivi residente in via G. Pascoli, 10 C.F. SSUSFN48R27D940H mail su.stefano@tin.it tel. 331.5427171

–Salvatore FIORENTINO nato a Spinazzola (BA) 06/08/1959 residente a GavarDO (BS) in vicolo Beveggio, 7 C.F. FIOFNTV59M063907Q mail fiorentino.sino98@gmail.com tel. 338.5594009

quali appartenenti al gruppo informale "GLI AMICI DELL'ISOLO" di seguito denominato "cittadini attivi".

La rinascita dell'isolo

Da cosa nasce cosa e **da patto nasce patto**. Infatti oggi quello stesso gruppo informale di cittadini, che cresce sempre più, si prende cura insieme al Comune dell'isolo: un'isola artificiale tra il fiume Chiese e il Naviglio Grande Bresciano. L'isolo è una formazione non naturale localizzata al centro del paese nata a seguito della costruzione del Naviglio Grande Bresciano e numerosi sono stati i suoi utilizzi nel tempo. Agli inizi veniva utilizzato come luogo di abbeveraggio degli animali o per fare il bucato, successivamente, per recuperare detriti della Seconda guerra mondiale. Tornando a tempi più recenti, fino a qualche anno fa invece l'isolo era completamente inghiottito dalla vegetazione in uno stato di assoluto abbandono e degrado. Grazie agli **Amici dell'isolo**, che hanno riconosciuto in questa lingua di terra un bene comune di cui prendersi cura, la foresta è diventata parco ed ora ospita qualsiasi persona si voglia godere un po' di tempo all'aria aperta. Il Patto degli Amici dell'isolo non si limita alla manutenzione del verde, rappresenta anche un tassello importante per la **produzione culturale, la conservazione della memoria storica e l'educazione ambientale** del comune di GavarDO. Infatti, una stretta collaborazione come questa tra Amministrazione e cittadini è stata non solo un'occasione per rivalutare una piccola isola verde nel cuore della città, ma anche per organizzare numerosi rassegne, soprattutto estive, di concerti, spettacoli teatrali, mostre e presentazioni di libri aperte a tutto il paese e il circondario.



Patto di collaborazione "Amici dell'isolo" (fonte: gruppo informale dei cittadini firmatari)

Fonte: Labsus

In via preferenziale il Comune che voglia adottare dei PdC dovrebbe prima munirsi di un apposito regolamento, di cui Labsus, come altri promotori sociali, fornisce uno schema tipo in cui sono contenuti i principali aspetti definitori¹⁶. Di particolare interesse è la definizione, ad esempio, di "cittadini/e attivi/e" che vengono indicati come *"tutti i soggetti, compresi i bambini, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani"* (Legge della Regione Lazio n. 10/2019, Art.2).

Una delle caratteristiche distintive del Patto di collaborazione è la sua abilità di attrarre persone, anche singole, che normalmente non fanno parte delle reti associative tradizionali, ma che sono motivate a prendersi cura di un bene comune. La sua natura informale, che include anche gruppi spontanei, comitati e cittadini di un quartiere uniti dall'interesse per un bene comune specifico, è ciò che rende questo strumento unico e più efficace rispetto ad altre modalità comunemente utilizzate dalle pubbliche amministrazioni, come affidamenti o concessioni. Il documento identifica poi i PdC 'ordinari' ovvero quelli diretti, ad esempio, alla piccola manutenzione ordinaria di spazi pubblici o ad attività

¹⁶ <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2017/04/Regolamento-Prototipo-Labsus.2022.pdf>

di animazione territoriale, aggregazione sociale, comunicazione, tra cui attività culturali e formative. Mentre i PdC ‘complessi’ riguardano “spazi e beni comuni che hanno caratteristiche di valore storico, culturale¹⁷ o che, in aggiunta o in alternativa, hanno dimensioni e valore economico significativo, su cui i cittadini propongono di realizzare interventi di cura o rigenerazione che comportano attività complesse o innovative”. Per i primi sono solitamente i cittadini che intendono realizzare interventi di cura di modesta entità a presentare la proposta di collaborazione al Comune secondo un modello che messo a disposizione; mentre per i PdC ‘complessi’ è di solito il Comune che individua e propone ai cittadini i beni comuni urbani che possono essere oggetto di patti di collaborazione. L’elenco può comunque essere integrato di altri beni su proposta alla Giunta comunale dei cittadini stessi che presentano in seguito la propria proposta di collaborazione. L’Ufficio comunale dedicato pubblica sul portale del Comune l’avviso per la presentazione di eventuali ulteriori proposte di collaborazione da parte della cittadinanza che devono essere presentate nel termine di 20 giorni dall’avvenuta pubblicazione dell’avviso. Eventualmente si possono utilizzare strumenti della ‘democrazia partecipativa’, convocando entro 15 giorni dalla pubblicazione dell’avviso un’assemblea dei beni comuni. Se per i medesimi spazi o beni comuni siano presentate più proposte l’Ufficio può avviare un confronto tra i diversi proponenti per facilitare la formulazione di una proposta condivisa. I PdC prevedono l’uso del bene a titolo gratuito e con permanente vincolo di destinazione, mentre la durata dei patti complessi non supera normalmente i nove anni.

Box 2. Il nuovo regolamento del Comune di Bologna (in vigore dal 1/1/2023)

Il Comune di Bologna ha approvato¹⁸ un nuovo “Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e Amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” e alcune modifiche allo Statuto comunale sulle forme di collaborazione. In vigore dal 1° gennaio 2023, il nuovo Regolamento sostituisce e va ad abrogare il Regolamento sui rapporti con le Libere Forme Associative e il Regolamento sulle forme di collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni, portando dentro una cornice unitaria i patti di collaborazione, le libere

¹⁷ Gli interventi inerenti beni culturali e paesaggistici sottoposti a tutela ai sensi del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, sono preventivamente sottoposti alla Soprintendenza competente in relazione alla tipologia dell’intervento, al fine di ottenere le autorizzazioni, i nullaosta o gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente.

¹⁸ <https://www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani>.

forme associative, i Laboratori di Quartiere, le sperimentazioni del Laboratorio Spazi e le Case di Quartiere.

Le modifiche allo Statuto e il nuovo Regolamento si pongono in continuità con le innovazioni amministrative avviate dal Comune con l'approvazione del Patto per l'Amministrazione condivisa tra Comune, terzo settore e reti civiche cittadine, allo scopo di potenziare l'attuazione del principio programmatico di sussidiarietà orizzontale mediante il metodo dell'amministrazione condivisa.

L'archivio del Comune di Bologna conta quasi 956 Patti di collaborazione già stipulati, di cui circa 160 tuttora attivi (ottobre 2024) e il restante conclusi¹⁹. Per approfondire si consulti: <https://www.comune.bologna.it/partecipa/patti-di-collaborazione>

Le forme di collaborazione per lo svolgimento di **attività di interesse generale** possono attivarsi: a) su impulso del Comune attraverso l'emanazione di avvisi pubblici; b) su impulso dei soggetti civici attraverso la presentazione di proposte di collaborazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni; c) nell'ambito di percorsi partecipativi, territoriali o tematici, quali il bilancio partecipativo, volti al coinvolgimento della cittadinanza nella lettura dei bisogni e nella definizione delle priorità. In particolare, per la promozione dei PdC e nei controlli svolti dalle amministrazioni comunali, vengono tutelati alcuni principi, come, ad esempio, quello della 'autonomia civica'²⁰, della 'porta aperta' (possibilità di iscriversi e uscire da un'associazione aperta a tutti/e), della partecipazione attiva, della prossimità e del lavoro di rete (es. Regolamento del Comune di Bologna). A tal fine possono essere costituiti dei Forum per la partecipazione attiva, convocati dal Comune o dai Municipi ed aperti a tutti i soggetti interessati alla gestione di beni comuni materiali o immateriali come anche momenti di coinvolgimento aperto della cittadinanza attraverso consultazioni pubbliche che facciano emergere i fabbisogni territoriali. Resta infatti fondamentale per questo tipo di strumenti stimolare processi di attivazione civica, dato che nella maggior parte dei casi i PdC vengono attivati su impulso di cittadini singoli, associati o comunque

¹⁹ https://opendata.comune.bologna.it/explore/dataset/patti-di-collaborazione/information/?disjunctive.area_tematica&disjunctive.quartiere_mod&disjunctive.stato&disjunctive.area_statistica

²⁰ Non intesa come gestione autonoma del soggetto civico che sottrae all'amministrazione la competenza del bene e demanda integralmente al privato la responsabilità nella gestione dello stesso, ma come atto propositivo della cittadinanza per la riqualificazione di un bene, comunque sotto il controllo dell'amministrazione pubblica.

Cfr. Regolamento dei beni Comuni di Torino 2019: http://www.comune.torino.it/delibere/2019/2019_01609.pdf

riuniti in formazioni sociali, che si attivano per lo svolgimento di attività di interesse generale attraverso la presentazione di proposte di collaborazione.

In generale non vige alcun obbligo da parte degli Enti locali di sovvenzionare o coprire oneri derivanti dalle attività previste dai PdC. Tuttavia, alcune amministrazioni (es. Comune di Bologna) hanno previsto esplicitamente di riservare una quota del Bilancio di Previsione o contenute nel Documento Unico di Programmazione (DUP) da destinare al recupero di beni oggetto degli accordi, ovvero prevedere l'individuazione di un elenco di beni immobili contenente le informazioni relative alla disponibilità degli stessi (es. Regione Puglia²¹ con il progetto “Luoghi comuni” e relativo bando del 2021).

Di seguito (Tabella 1) vengono riportati alcuni importanti e recenti riferimenti utili a quei Comuni intenzionati ad avviare una regolamentazione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni tramite i PdC. Primo passo per la valorizzazione di beni pubblici inutilizzati o sottoutilizzati del proprio territorio.

Tabella 1. Principali riferimenti normativi e regolativi validi per i “patti di collaborazione” e l'amministrazione condivisa dei beni comuni

- Prototipo di Regolamento proposto da Labsus²², versione aggiornata a giugno 2024
- Nuovo Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione, del Comune di Bologna²³ (DC.14/11/2022, in vigore dal 2023)
- Regolamento per il governo dei beni comuni urbani della Città di Torino²⁴ (DC. 2/12/2019)
- Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni della Regione Lazio²⁵ (DGR. 19/2/2020)
- Linee Guida per l'adozione, da parte degli enti locali, dei regolamenti per la promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni della Regione Lazio²⁶ (DGR. 15/06/2021)

²¹ <https://luoghicomuni.regione.puglia.it/>.

²² <https://www.labsus.org/2024/06/dieci-anni-dopo-un-nuovo-prototipo-del-regolamento/>.

²³ <https://www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani>.

²⁴ <http://www.comune.torino.it/regolamenti/391/391.htm>.

²⁵ <https://www.regione.lazio.it/regolamenti-regionali-testo-coordinato/regolamento-regionale-19-febbraio-2020-n7/15102021>.

²⁶ <https://www.regione.lazio.it/documenti/76163>.

- Regolamento dell'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali ed immateriali del Comune di Roma²⁷ (DC. 23/5/2023)
- Regolamento delle Consulte per la Disciplina dei beni comuni, "Carta dello Spazio Pubblico" e "Dichiarazioni d'uso Civico delle Comunità" del Comune di Napoli²⁸ (2011-2017)

3. I Patti educativi di comunità

I "Patti educativi di comunità" (d'ora in avanti "Patti") sono accordi collaborativi tra scuole, enti locali, associazioni, università, famiglie e altre realtà del territorio, finalizzati a creare reti di supporto educativo e inclusivo per bambini e adolescenti. L'obiettivo di questi patti è offrire opportunità educative complementari e rispondere ai bisogni formativi in modo integrato, coinvolgendo attivamente la comunità e rafforzando il legame tra scuola e territorio (Labsus, 2023). I Patti compaiono per la prima volta nel "Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative di tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020-2021", sinteticamente definito "Piano scuola 2020-2021" (Decreto MIUR del 26/06/2020), per supportare la ripartenza scolastica dopo la prima fase pandemica e successivamente rifinanziati attraverso i bandi del Piano Scuola estate 2021, 2022²⁹ ed in parte nel Piano Estate 2023-2024 (DM. 72/2024). Si tratta di accordi siglati tra istituzioni scolastiche, enti locali, istituzioni pubbliche e private, Enti del Terzo Settore che prevedono varie forme di collaborazione finalizzate al rafforzamento di alleanze educative, civili e sociali e ad un migliore utilizzo dei beni comuni presenti in un determinato territorio (Marucci, Porcarelli, 2023; Scialdone, Marucci, Porcarelli 2022). La scuola, rappresentando una delle istituzioni più prossime ai bisogni educativi, può così svolgere un ruolo trainante e diventare il fulcro di nuove *partnership* tra gli attori della **comunità educante**³⁰ al fine di arric-

²⁷ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/DAC_102_2023.pdf.

²⁸ <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>.

²⁹ Uno dei tre obiettivi del Piano Scuola estate 2022 era proprio quello di creare una nuova alleanza educativa con i territori, che "consolidasse il senso di appartenenza alla comunità e prevedesse il coinvolgimento attivo delle rappresentanze degli studenti e dei genitori".

³⁰ Il concetto di comunità educante si riferisce a un insieme di soggetti, istituzioni, e organizzazioni che collaborano attivamente per creare un ambiente educativo diffuso, in cui l'intera comunità contribuisce alla crescita e alla formazione dei giovani. La comunità educante non è costituita solo dalla scuola, ma include famiglie, associazioni, enti pubblici, e tutti i cittadini che, a vario titolo, influenzano e supportano il percorso educativo.

chire l’offerta didattica di base (Del Gottardo, 2017; Rossi Doria, Ricciardi, Pecorelli, 2019; Rossi, Boccacin, 2011).

Agli Enti locali è affidato il compito di promuovere i Patti educativi di comunità attraverso l’organizzazione di apposite **Conferenze dei servizi**, con il coinvolgimento dei dirigenti scolastici, per far emergere i bisogni espressi dalle scuole e valutare le proposte di cooperazione di istituzioni educative e culturali e le modalità di realizzazione di interventi e soluzioni. Quindi la prima mossa spetta all’amministrazione interessata, ad esempio un Comune o anche singoli Municipi, e dovrebbe essere quella di varare un Regolamento sulla base del quale le parti interessate possono presentare la propria proposta di collaborazione e procedere alla coprogettazione con la partecipazione delle scuole interessate. Si evidenziano, ad esempio, le linee guida per l’uso dello strumento del patto educativo di comunità del Comune di Milano e di Napoli. Nel primo caso, il Comune di Milano ha approvato, con l’ausilio dell’Università di Milano Bicocca e con la partecipazione dell’Ufficio Scolastico Territoriale e di diversi Dirigenti Scolastici, le Linee di indirizzo per la promozione e la diffusione di Patti Educativi di Comunità³¹ (DGC. 1011 del 06/08/2021), nell’ambito del progetto “Scuole Aperte” (<https://www.scuoleapertemilano.it/>). Mentre il Comune di Napoli ha deliberato nel 2021 un avviso pubblico per la manifestazione d’interesse a presentare proposte per la sottoscrizione di un ‘Patto Educativo Territoriale di Comunità’ accompagnate da **Linee guida operative**³² che indirizzassero i proponenti ad una corretta compilazione della domanda. Da notare, tra i documenti di indirizzo di altri Enti Locali, anche le linee guida della provincia di Cuneo³³ in collaborazione con la Fondazione CRC (luglio 2024) e le “Linee guida per un patto educativo territoriale per il contrasto alla povertà educativa e all’evasione scolastica” del Municipio Roma IV³⁴ (2023) o il “Patto Educativo Territoriale contro la povertà educativa e la dispersione scolastica” del Municipio III³⁵, che propone uno schema ‘aperto’ a tutte le realtà scolastiche a agli ETS, per aderire in corso d’opera agli obiettivi individuati dall’atto programmatico (2022).

Si vedano i lavori sull’approccio di Reggio-Emilia di Loris Malaguzzi, raccolti nel volume a cura di Edwards, Gandini e Forman (1998).

³¹ <https://www.scuoleapertemilano.it/it/per-approfondire/patti-educativi>.

³² <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/42817>.

³³ <https://fondazioneccrc.it/wp-content/uploads/2024/07/Linee-Guida-Patti-Educativi.pdf>.

³⁴ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Linee_guida_per_un_patto_educativo_territoriale.pdf.

³⁵ <https://www.comune.roma.it/web/it/informazione-di-servizio.page?contentId=IDS943003>.

I Patti, che devono essere promossi dalle istituzioni scolastiche ma possono essere presentati da tutti gli attori territoriali di riferimento (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti – CPIA³⁶, enti locali, università, centri per la formazione professionale, enti culturali, terzo settore, mondo imprenditoriale e del lavoro, impresa sociale) rappresentano non solo un'opportunità per migliorare l'offerta educativa curriculare, integrandola con quella extracurriculare, ma anche una occasione per aprire le porte al territorio e rigenerarlo culturalmente (Biggeri, Ferrannini, Arciprete, 2018; Del Bene, Rossi, Viaconzi, 2021; Arena, 2020).

Le attività previste dai Patti ed i possibili ambiti di applicazione si diversificano in relazione agli attori coinvolti. L'attività di ricerca di INDIRE ha individuato le principali funzioni che un Patto educativo di comunità solitamente assolve: (a) Promuovere azioni di contrasto alla povertà educativa del territorio; (b) Attivare azioni di contrasto all'abbandono scolastico; (c) Valorizzare il territorio come contenuto e come spazio di apprendimento; (d) Aprire gli spazi della scuola alla comunità educante in orario curricolare ed extracurricolare, costruendo una continuità tra edifici scolastici e loro pertinenze e gli spazi esterni della città; (e) Accrescere la professionalità docente, coinvolgendo gli esperti della comunità in ottica di inter-professionalità; (f) Pensare alla scuola e al suo contesto come setting che influisce sul benessere di studentesse e studenti, di docenti, delle famiglie (Mangione et al. 2024). L'obiettivo più alto, sotteso a tutte le funzioni sopra elencate, è "garantire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti" (Obiettivo 4 dell'Agenda 2030).

³⁶ Nell'ambito dei patti educativi di comunità i Centri d'istruzione degli adulti – CPIA sono chiamati a realizzare azioni di contrasto della povertà educativa degli adulti realizzando le reti territoriali per l'apprendimento permanente in collaborazione con enti locali e soggetti del terzo settore così come previsto dalla riforma dell'istruzione degli adulti (DPR 263/2012), dalla Legge 92/2012 3 e dall'Accordo C.U. Stato Regioni/2014.

Box. 3 Alcuni dati sui Patti educativi di comunità

L'osservatorio costituito da Labsus e Indire ha contato circa 700 esempi in tutta Italia³⁷ nel 2024. Dai dati emerge che i bambini rappresentano il 70% dei protagonisti di questi patti, seguiti da un 60% di adolescenti e un 45% di adulti giovani, dimostrando l'ampio coinvolgimento delle fasce più giovani della popolazione.

L'80% dei patti è sottoscritto da associazioni, e nel 70% dei casi i singoli cittadini partecipano attivamente, con il 57% rappresentato da gruppi informali.

Un altro aspetto rilevante riguarda la correlazione tra le azioni di cura previste dai patti e gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite: tutte le iniziative contribuiscono, con varie percentuali, alla realizzazione di obiettivi cruciali quali la qualità dell'educazione, la sostenibilità delle comunità e il miglioramento della salute e del benessere delle persone.

Altre rilevazioni sono state svolte da INDIRE – progetto Piccole Scuole e Labsus che nel 2022 censivano, attraverso l'Osservatorio nazionale sui Patti di comunità, 459 Patti finanziati dal Ministero e gestiti dagli USR, ma relativi solo a 12 regioni. Dati in parte ripresi e ampliati da OpenPolis (2022) e da Labsus con approfondimenti su 50 casi studio rispetto ai 116 del campione classificato con oggetto su progetti educativi (Labsus, 2023)

Per costruire un patto educativo tra scuola e comunità è necessario riconoscere i bisogni della popolazione e dell'ambiente sociale, naturale e costruito che la caratterizza, anche attraverso strumenti e rilevazioni *ad hoc*³⁸.

In secondo luogo, si devono individuare gli attori della comunità educante di riferimento, privilegiando, da un lato, i soggetti attivi che fanno parte delle alleanze già in essere e, dall'altro, promuovendo l'incontro con nuovi attori che potrebbero essere coinvolti (De Meo, UNICEF 2022). In questa fase si devono anche individuare le potenzialità in termini di professionisti esterni e spazi di prossimità che possono essere messi a disposizione della scuola (Mangione et al, 2024). Una volta individuati i ruoli dei diversi attori coinvolti si passa alla fase progettuale che dovrebbe includere: la pianificazione di percorsi formativi; l'organizzazione di eventi educativi e culturali; la creazione di reti di ulteriori collaborazioni tra scuole e altri enti; la definizione di modalità di monitoraggio e valutazione delle attività

³⁷ <https://www.uisp.it/nazionale/pagina/patti-di-comunit-una-chiave-verso-la-transizione-sportiva>. Si vedano anche i dati del 2021 sempre basati sul Osservatorio Indire: <https://www.vita.it/ai-patti-educativi-territoriali-adesso-serve-una-visione/>.

³⁸ Un utile strumento per mappare i bisogni delle proprie scuole e comunità, anche in vista della costruzione di patti educativi territoriali, è rappresentato dalle due tabelle di indicatori di Milstein e Henry (2008), adattate per essere utilizzate nei contesti delle piccole scuole.

(Save the Children, 2024). Durante lo svolgimento delle attività previste è necessario affiancare un corretto e costante **monitoraggio** che garantisca: la raccolta di dati quantitativi e qualitativi; la valutazione dell'impatto delle attività; una eventuale revisione periodica degli obiettivi e delle strategie. Il contesto e le esigenze educative possono infatti cambiare nel tempo ed è quindi necessario prevedere degli adattamenti in corso d'opera. È sempre importante pensare ad esempio ad un possibile prolungamento delle attività del progetto e definire una o più figure di facilitatori che si occupino della sua realizzazione. È utile, inoltre, individuare gli elementi di sostenibilità e di continuità del progetto educativo anche quando finiscono le attività previste dal Patto, per non disperdere i risultati conseguiti³⁹.

Concludendo, anche alla luce delle numerose ricerche condotte su questo particolare tipo di accordi tra attori territoriali (OpenPolis, 2021; Forum DD, 2021), possiamo affermare che l'esperienza dei Patti, pur nelle loro differenze, evidenzia tutte le opportunità derivanti dalla collaborazione tra enti locali, scuole e soggetti del terzo settore, in particolare nel contrasto delle disuguaglianze educative. Aumentando i luoghi apprendimento, infatti, i contesti formali arricchiscono ed integrano i processi educativi con i contesti non formali e informali (musei, biblioteche, teatri, cinema, sedi delle associazioni, laboratori, valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, spazi urbani, parchi, siti archeologici, orti sociali, attività sportive etc.). La co-progettazione in ambito educativo offre, quindi, nuove occasioni per mettere in atto le conoscenze e sviluppare nuove competenze (*service learning*, PICTO, competenze trasversali, educazione alla cittadinanza attiva etc.) in un contesto di accresciute sinergie tra attori pubblici e privati territoriali.

³⁹ Per approfondimenti si consulti anche il corso di formazione organizzato da Unicef Italia in collaborazione dall'Impresa Sociale Con i Bambini nel 2022 "Lost in Education" (De Meo, UNICEF, 2022): <https://www.unicef.it/media/officine-unicef-al-via-il-corso-di-formazione-interprofessionale-per-patti-educativi-comunita/>.

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA NEL SETTORE SOCIO-SANITARIO: LA LEGISLAZIONE REGIONALE E LE ESPERIENZE SUL TERRITORIO¹

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Una panoramica sulla legislazione regionale. – 2.1 Metodo di lavoro. – 2.2. Le forme di inquadramento giuridico attualmente esistenti. – 2.3 La completezza giuridica delle Regioni: una visione d'insieme. – 2.4. Alcune considerazioni finali. – 3. Studio di caso 1 - I Patti di Comunità nel Progetto CrossCare 2.0 (Interreg Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Slovenia) – 4. Studio di caso 2 - Un'esperienza di co-progettazione in un distretto socio-sanitario della Toscana. – 5. Studio di caso 3 - Un caso di governance collaborativa in provincia di Brindisi. – 6. Conclusioni. *Appendice*.

1. Premessa

L'applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa rappresenta un campo di analisi e ricerca in larga parte da esplorare, in ragione del recente riconoscimento delle logiche, degli istituti e delle prassi della co-programmazione e soprattutto della co-progettazione. Gli studi in argomento si sono fino ad oggi concentrati in larga parte su esperienze nell'area del welfare sociale e dei servizi alla persona², mentre minore attenzione è stata rivolta alla possibile applicazione di tali istituti anche nell'ambito dei servizi socio-sanitari e della loro integrazione con i servizi sociali³.

* Ricercatore presso la Fondazione Terzjus di Roma.

** Professore associato di Sociologia generale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

¹ Pur rientrando in un disegno complessivo comune, il capitolo si articola in diversi paragrafi che possono essere attribuiti ai singoli autori. Cristiano Caltabiano ha elaborato i paragrafi 4, 5 e 6. Luca Pesenti ha elaborato i paragrafi 1, 2 (in collaborazione con Gaia Giani ed Eleonora Sofia Losco dell'Università Cattolica del Sacro Cuore) e 3.

² Cfr. L. FAZZI, *Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un caso di dipendenza dal percorso?*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n.1, 2023, pp. 119-135; U. De Ambrogio, G. Marocchi, a cura di, *Coprogrammare e coprogettare. AC e buone pratiche*, Roma, Carocci, 2023; B. Boschetti, a cura di, *Per un laboratorio dell'AC*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024.

³ Cfr. L. PESENTI, *Co-progettazione territoriale e povertà sanitaria: un ambito di sperimentazione per un welfare responsabile*, in *Studi di Sociologia*, n.1, 2022, pp. 77-88.

Proprio a questo argomento è dedicato il presente contributo, provando ad affrontare in modo introduttivo il tema sia sul piano normativo (con un'analisi del quadro regolatorio presente nelle Regioni italiane), sia attraverso alcuni studi di caso selezionati tra i non molti attualmente presenti nel nostro Paese.

2. Una panoramica sulla legislazione regionale

2.1 Metodo di lavoro

L'analisi che segue intende offrire una visione d'insieme dell'attuale quadro di applicazione dell'Amministrazione Condivisa (AC) in ambito sanitario e socio-sanitario nelle Regioni italiane⁴. L'analisi si focalizza sugli interventi legislativi e amministrativi delle Regioni e sulle modalità attraverso cui le stesse contestualizzano gli strumenti della co-programmazione e co-progettazione all'interno del rispettivo servizio sanitario territoriale.

Ai fini dello studio, sono state prese in considerazione le leggi regionali, i piani sanitari/socio-sanitari e i provvedimenti amministrativi aventi la forma di linee di indirizzo, linee guida o regolamenti delle aziende sanitarie locali. Si tratta di atti strutturali, ovvero interventi dotati di stabilità e che, diversamente da progettualità sanitarie o socio-sanitarie che si legano a specifici fondi di finanziamento ministeriali, non esauriscono la loro validità ed efficacia a seguito dell'esaurimento delle risorse economiche stanziati⁵.

La nozione di AC impiegata è strettamente ascrivibile all'art. 55 del d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore). In tal senso, non sono tenuti in considerazione interventi legislativi o amministrativi giuridicamente fondati sulla legge n. 328/2000 (in cui era prevista anche in ambito socio-sanitario la programmazione partecipata) o con un lessico facente riferimento al generico "empowerment" dei cittadini o dell'associazionismo nel contesto delle politiche sanitarie.

2.2 Le forme di inquadramento giuridico attualmente esistenti

I risultati dell'indagine mostrano un quadro estremamente variegato, giustificato non soltanto dalla nota frammentazione dei modelli sanitari re-

⁴ Per una disamina complessiva dei meccanismi di regolazione che emergono nelle procedure di AC si veda B. L. BOSCHETTI, N. BERTI e G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI, a cura di, *op. cit.*, 2024, pp.61-119.

⁵ Per rendere più scorrevole la lettura e non appesantire il testo, il dettaglio dei documenti analizzati viene presentato al punto a) dell'Appendice posta al termine del capitolo.

gionali⁶, ma anche dai differenti approcci alla regolazione degli strumenti di amministrazione condivisa. Se ne trova traccia, infatti, a tre livelli: i) nella legislazione regionale, ii) negli atti di programmazione, e iii) negli atti di regolamentazione emanati da ASL e ASST.

2.2.1 Fonti legislative

In relazione alle fonti legislative, il tema dell'amministrazione condivisa in ambito sanitario e socio-sanitario è oggetto di tre principali tipologie di documenti: a) leggi sanitarie, b) leggi volte a sostenere e promuovere il terzo settore, c) leggi specificamente disciplinanti l'AC.

Per ciò che concerne le leggi sanitarie, sono riscontrabili due modalità di declinazione del tema. La prima è quella adottata da Regioni come Lombardia e Friuli-Venezia-Giulia che, ispirando l'intera organizzazione del SSR (Servizio Sanitario Regionale) al principio della sussidiarietà, rendono applicabile all'intero spettro delle attività sanitarie e socio-sanitarie lo strumento dell'amministrazione condivisa; la seconda, invece, riguardante la Regione Umbria, riconosce l'utilizzo degli istituti di co-programmazione e co-progettazione solo in alcuni specifici ambiti, come il trasporto sanitario.

Esistono inoltre leggi di sostegno e promozione del Terzo Settore. Tali atti, a supporto dell'iniziativa autonoma delle formazioni sociali della comunità regionale, ammettono l'AC come forma di esercizio delle funzioni amministrative, tra cui anche la tutela della salute. L'ambito sanitario, in particolare, emerge secondo due diverse prospettive, spesso coesistenti. La prima, definibile come "soggettiva", elenca tra le possibili amministrazioni procedenti anche gli enti del servizio sanitario regionale; la seconda, classificabile come "oggettiva", ammette tra gli ambiti di co-programmazione e co-progettazione le attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS, alle quali le prestazioni sanitarie o socio-sanitarie possono essere ricondotte.

L'ultima fattispecie legislativa, infine, disciplina specificamente l'AC. Diversamente dalla precedente categoria, non è più la realtà del Terzo Settore nel suo complesso ad essere oggetto di regolazione, ma sono i soli strumenti della co-programmazione e co-progettazione ad essere disciplinati. Anche in questo caso l'applicabilità dell'amministrazione condivisa in ambito sanitario e socio-sanitario emerge secondo la duplice prospettiva soggettiva ed oggettiva.

⁶ Cfr. G. BERTIN, M. PANTALONE, *Comparing Hybrid Welfare Systems: The Differentiation of Health and Social Care Policies at the Regional Level in Italy*, in *Italian Sociological Review*, vol. 8, n.1, 2018, pp. 1-23.

2.2.2 Atti di programmazione

Concentrandosi ora sui piani sanitari o socio-sanitari, si possono evidenziare due modalità di declinazione del tema all'interno dei documenti. Vi sono da un lato Regioni - come Emilia-Romagna e Marche - che, senza associare l'AC a specifici ambiti di intervento sanitario o socio-sanitario, si riferiscono genericamente alla stessa come strumento di corresponsabilità e di costruzione di un welfare territoriale basato su relazioni sinergiche tra PA ed ETS. Si distinguono da queste le esperienze regionali di Lombardia, Toscana e Molise, le quali adottano un approccio pragmatico e declinano gli strumenti di co-programmazione e co-progettazione in specifiche aree di intervento (es. socio-sanitario) o specifici profili operativi (es. prevenzione, disabilità e salute mentale).

L'AC è oggetto, poi, di linee guida e linee di indirizzo. Queste ultime si articolano in due principali categorie: atti con finalità organizzative del SSR e atti aventi obiettivi di programmazione di servizi socio-sanitari. La prima categoria è presente in Lombardia con le relative linee di indirizzo per i piani di sviluppo del polo territoriale delle ASST, e nel Friuli-Venezia Giulia in virtù delle sue linee di indirizzo in materia di definizione delle attività e delle funzioni dei livelli assistenziali del SSR. La seconda categoria, invece, si riscontra nelle linee guida della Regione Abruzzo per la programmazione e la realizzazione degli interventi ad elevata integrazione socio-sanitaria e nelle linee guida del Friuli-Venezia Giulia per la sperimentazione dei servizi per le persone con disabilità e, in un secondo atto, della domiciliarità innovativa. Rispetto a tale classificazione, emerge per differenza il Lazio e le relative linee guida in tema di co-programmazione e co-progettazione tra PA ed ETS: si tratta infatti di documenti che si riferiscono all'AC in termini generali (non, dunque, in riferimento al solo ambito sanitario) e, utilizzando il duplice approccio soggettivo ed oggettivo già evidenziato per le leggi di promozione del Terzo Settore, oltre a dare illustrazione degli strumenti della co-programmazione e co-progettazione, evidenziano le fasi concrete di sviluppo dei partenariati.

2.2.3 Atti di regolamentazione

Infine, i Regolamenti disciplinanti i rapporti con gli ETS (che possiamo sinteticamente definire regolamenti aziendali) costituiscono un fenomeno particolare in ragione della loro elevata frammentarietà. Nel confronto territoriale, la loro adozione sembra interessare una parte minoritaria delle Regioni e anche all'interno delle singole Regioni le ASL che effettivamente ne

sono dotate sono solo alcune di quelle esistenti. Da questo si deduce che sia una decisione autonoma nei singoli territori quella di introdurre regolamenti per la co-programmazione e co-progettazione nel complesso di strumenti di relazione con gli enti del Terzo Settore.

2.3 La completezza giuridica delle Regioni: una visione d'insieme

Leggi, piani ed atti amministrativi sono adottati dalle Regioni come strumento di regolazione degli istituti dell'AC in sanità secondo diversi gradi di completezza. Seguendo un ordine decrescente, è possibile suddividere le esperienze territoriali in 4 gruppi.

2.3.1 Regioni a elevata complessità regolativa

Al primo gruppo appartengono le Regioni con gli impianti giuridici più articolati. È il caso della Lombardia, dell'Emilia-Romagna e del Friuli-Venezia Giulia:

La Lombardia introduce il tema della co-programmazione e della co-progettazione innanzitutto all'interno del T.U. in materia di sanità. Tale legge influenza a cascata il Piano Socio-Sanitario che, nella sezione inerente la programmazione integrata degli interventi sociosanitari, conferisce all'AC il ruolo di strumento di sviluppo di un welfare di prossimità. In dettaglio, il Piano Socio-Sanitario incentiva l'utilizzo degli strumenti di co-programmazione e co-progettazione nella costruzione dei PPT (Piani di sviluppo del Polo Territoriale). Tali prescrizioni sono poi oggetto di articolazione all'interno delle Linee guida dei Piani di sviluppo dei PPT delle ASST. Infine, 6 delle 27 ASST dispongono di propri Regolamenti aziendali nei quali è fatta menzione degli strumenti di AC.

L'Emilia-Romagna si è dotata di una legge sulla promozione e il sostegno del Terzo Settore, all'interno della quale la cittadinanza attiva e l'Associazione sono valorizzate attraverso gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione. Alle disposizioni legislative si affianca un Piano Sociale e Sanitario regionale, che associa all'AC una funzione di indirizzo nella costruzione di un welfare comunitario. Ulteriori atti amministrativi disciplinanti il tema dell'AC in ambito sanitario sono i Regolamenti aziendali di 4 delle 8 ASL della Regione.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha introdotto innanzitutto gli istituti della co-programmazione e della co-progettazione all'interno della legge sanitaria e socio-sanitaria. In funzione di specifici articoli della stessa, poi, ha emanato una serie di altri atti amministrativi. Una prima delibera di Giun-

ta, avente ad oggetto il modello organizzativo del SSR, descrive l'AC come nuova modalità di relazione tra PA ed enti del Terzo settore. Coerentemente a ciò, declina gli strumenti della co-programmazione e co-progettazione in alcune aree prioritarie di intervento: la domiciliarità comunitaria e la disabilità. Partendo poi da queste aree socio-sanitarie, elabora altri due atti: le "Linee di indirizzo per la sperimentazione dei servizi per le persone con disabilità" e le "Linee guida per la sperimentazione della domiciliarità innovativa". A questo quadro, infine, si aggiungono i Regolamenti aziendali, adottati da 2 delle 3 ASL della Regione. Diversamente da altri casi sopra riportati, gli atti mostrano un alto grado di specificità nella strutturazione degli istituti caratterizzanti l'AC.

2.3.2 Regioni a media complessità regolativa

Vi è poi un secondo gruppo formato da Umbria, Toscana, Molise e Piemonte. Pur se con un grado di completezza minore, anche in queste Regioni sono presenti profili regolativi mediamente strutturati.

La Regione Umbria è dotata di due leggi: la legge sull'AC ed il T.U. sulla sanità ed i servizi sociali. Entrambi i testi legislativi si riferiscono all'AC in ambito sanitario e socio-sanitario.

La Toscana dispone di una legge sul Terzo settore che fa riferimento all'AC. Accanto ad essa, vi è un Piano socio-sanitario in cui la co-programmazione e la co-progettazione sono indicati come istituti di un welfare comunitario integrato e partecipato.

La Regione Molise declina il tema dell'AC nella legge di promozione e sostegno del Terzo settore. E' inoltre dotata di un Programma operativo sanitario 2023-2025, in cui gli istituti della co-programmazione e co-progettazione sono menzionati in relazione al tema della salute mentale.

Infine, il Piemonte presenta una Legge regionale di promozione e sostegno del Terzo settore, nella quale è presa in considerazione l'AC. Ulteriori atti amministrativi che affiancano il testo legislativo sono i Regolamenti aziendali adottati da 3 delle 12 ASL del territorio.

2.3.3 Regioni a bassa complessità regolativa

Segue poi un terzo gruppo composto da Valle d'Aosta, Marche, Lazio, Abruzzo e Sardegna. Si tratta di Regioni caratterizzate da una completa assenza di fonti legislative disciplinanti gli strumenti dell'AC in ambito sanitario e socio-sanitario, e dunque con la presenza di soli atti di tipo programmatico.

La Valle d'Aosta si contraddistingue per l'adozione del solo Piano regionale per la salute e benessere sociale 2023-2025. In questo atto, la co-programmazione e la co-progettazione non sono menzionate nella sezione degli interventi sanitari, ma solo in quella dedicata agli interventi sociali, al cui interno sono compresi i servizi socio-sanitari.

Nelle Marche il tema dell'AC è esplicitato solamente nell'ambito del Piano socio-sanitario, all'interno del quale l'AC rimane un principio alla base dell'organizzazione del SSR e non viene declinata in specifici ambiti di intervento.

La Regione Lazio è intervenuta tramite l'adozione di "Linee guida in tema di co-programmazione e co-progettazione tra PA e ETS". Tale atto non ha un focus sanitario, ma riguarda in generale tutte le funzioni amministrative della Regione.

In Abruzzo sono presenti soltanto "Linee guida per la programmazione e la realizzazione di interventi e servizi ad elevata integrazione socio-sanitaria", all'interno delle quali viene fatto riferimento agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione esclusivamente per ciò che concerne l'area delle dipendenze.

La Sardegna si caratterizza infine per la presenza di un unico Regolamento aziendale dell'ASL di Nuoro che, in tema di rapporti con gli ETS, cita l'art. 55 del CTS.

2.3.4 Regioni prive di regolazione

A valle di questa classificazione rimangono quei soggetti caratterizzati da una totale assenza di fonti legislative e/o amministrative inerenti l'AC in sanità: Puglia, Basilicata, Campania, Liguria, Sicilia, Veneto, P.A. di Bolzano, P.A. di Trento e Calabria.

Occorre tuttavia sottolineare che la Calabria ha recentemente avanzato una proposta di legge avente ad oggetto la promozione ed il sostegno degli ETS. L'intenzione è quella di normare l'AC negli ambiti di competenza della Regione e nelle attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS. A queste categorie possono essere ricondotti anche gli interventi e le prestazioni sanitarie e socio-sanitarie.

2.4. Alcune considerazioni finali

L'analisi sin qui svolta conferma anche nell'ambito dei temi oggetto di osservazione la presenza di un elevato grado di frammentazione e una notevole disomogeneità nell'introduzione degli istituti dell'AC in ambito socio-sanitario. Se diverse sono le soluzioni regolatorie adottate (leggi, piani,

linee guida o di indirizzo, regolamenti aziendali), altrettanto vari sono gli approcci con cui le Regioni integrano tra loro le diverse fonti (legislative e/o amministrative).

L'esplorazione delle possibili spiegazioni alla base dei diversi comportamenti esula dagli obiettivi dell'analisi. Al contrario, poiché l'intento è quello di offrire una panoramica dei regimi regolatori, ai fini di completezza, è utile dare spazio ad alcune considerazioni conclusive con riferimento ai contenuti delle norme analizzate.

Innanzitutto, è possibile rimarcare come nel riferimento all'AC (art. 55 CTS), maggiore è l'articolazione dell'assetto regolatorio ed il livello di approfondimento dello stesso, maggiore è il livello di rigorosità terminologica e concettuale rintracciabile negli atti. Il richiamo alla co-progettazione è anche in questo ambito largamente più diffuso rispetto alla co-programmazione, confermando quanto già evidenziato da precedenti studi concentratisi nell'area dei servizi di welfare sociale. La maggior parte delle co-progettazioni, come era ampiamente atteso, ha per oggetto servizi e prestazioni socio-sanitarie, mentre quasi assente o comunque di minore rilievo appare il riferimento in ambito sanitario. Per altro, alcune delle Regioni, pur essendo caratterizzate da una completa assenza di riferimenti giuridici, presentano comunque casi reali di co-progettazione. Questi, in particolare, sono stimolati dalla disponibilità di fondi ministeriali o europei, non di carattere sanitario, a beneficio di specifiche categorie di persone (ad esempio, il Fondo per l'Inclusione per le persone con disabilità o il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione). Vi è dunque un utilizzo specifico più che di sistema, e rivolto a target di popolazione per lo più svantaggiata. Si tratta di un'indicazione rilevante, poiché conferma la possibilità di applicare in modo proficuo gli istituti dell'AC in particolare nei confronti di soggetti in condizioni di disagio, e in particolare verso quella parte di popolazione che si trova in condizioni di "povertà sanitaria", termine con cui si intende qui identificare "le conseguenze della scarsità di reddito sull'accesso a quella parte delle cure sanitarie che restano a carico degli indigenti a causa del mancato intervento del SSN, come tipicamente accade per l'acquisto dei farmaci da banco e per la compartecipazione alla spesa sanitaria mediante il pagamento dei ticket"⁷.

⁷ Cfr. L. PESENTI, *La forza fragile della solidarietà. Povertà sanitaria e terzo settore nella pandemia*, in *Salute e Società*, vol. XX, n.2, 2021, 223-224.

3. Studio di caso 1 - *I Patti di Comunità nel Progetto CrossCare 2.0 (Interreg Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Slovenia)*

Il «Patto di Comunità» è ormai entrato a tutti gli effetti nel “serbatoio” degli strumenti dell’AC. Sviluppatosi storicamente come atto partenariale tra soggetti pubblici e privati impegnati in attività educative⁸, sta ampliando il proprio raggio d’azione come metodo di integrazione comunitaria a livello territoriale utilizzabile anche entro logiche di co-programmazione e co-progettazione a favore delle persone più fragili⁹. Questo patto formalizza un accordo tra soggetti territoriali interessati (pubblici e privati) e una specifica area delle politiche sociali comunali. I soggetti si prendono infatti un impegno reciproco, finalizzato alla costruzione di percorsi di quello che possiamo definire un “welfare responsabile generativo di comunità”¹⁰ con risorse, obiettivi e finalità condivisi.

Il caso oggetto di studio in questo paragrafo utilizza proprio questo strumento per affrontare il tema dell’invecchiamento della popolazione, sperimentando al contempo una probabilmente inedita forma di co-progettazione transregionale e transfrontaliera. Nello specifico, si tratta di una progettualità che coinvolge attori pubblici e privati del Friuli-Venezia Giulia, del Veneto e della Slovenia. Nel complesso si tratta di 15 partner unitisi con lo scopo di rafforzare la cooperazione e la governance dei processi decisionali pubblico-privati tra istituzioni e operatori chiave dei servizi sociosanitari per la cura dell’anziano nell’Area di Programma. Avviato nel mese di ottobre 2023 per un periodo di 18 mesi, il progetto *CrossCare 2.0. Strategie integrate e condivise per la capitalizzazione del Modello CrossCare* è co-finanziato con oltre 529 mila euro dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), uno dei principali strumenti finanziari della politica di coesione dell’UE, ed è inserito nel Programma Interreg VI-A Italia-Slovenia 2021-2027 con un budget totale di oltre 662 mila euro¹¹. CrossCare 2.0 è guidato dalla Coope-

⁸ M. MARUCCI, C. PORCARELLI, *Il ruolo attivo delle reti territoriali nel PNRR: i patti educativi di comunità come opportunità da valorizzare*, in D. RINOLDI, A. SCIALDONE (a cura di), PNRR. *Promesse da mantenere e miglia da percorrere*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, 311-331.

⁹ L. BECCHETTI, E. BOBBIO, L. RAFFAELE, L. SEMPLICI, *Teorie e strumenti per un’AC efficiente, innovativa e generativa*, in *Impresa Sociale*, 3, 2022, 7-21.

¹⁰ M. MARETTI, *Misure di contrasto alla povertà sotto la lente del welfare responsabile*, in Rete Welfare Responsabile, *Responsabilità, contrasto alla povertà, promozione del benessere*, Quaderno n. 2, Milano 2024.

¹¹ Le informazioni sono state raccolte consultando il sito di progetto www.itaca.coop/crosscare-2.

rativa sociale Itaca di Pordenone come *lead partner* e prevede altri 5 partner di primo livello (Aps ITIS di Trieste, Ipab Residenza per Anziani Giuseppe Francescon di Portogruaro, DEOS celostna oskrba starostnikov d.o.o. di Notranje Gorice, Dom starejših občanov DSO di Grosuplje e Azienda speciale Don Moschetta di Caorle), con funzioni di leadership nelle applicazioni del progetto sui diversi territori, e 9 Partner associati (Azienda Sanitaria Friuli Occidentale, Azienda Unità Locale Socio Sanitaria 4 Veneto Orientale, Comune di Portogruaro, Comune di Sacile, Federsanità ANCI Friuli-Venezia Giulia, Servizio Sociale dei Comuni Livenza - Cansiglio - Cavallo, Združenje koncesionarjev domov za starejše, Zavod Aktivna Starost so.p., Azienda sanitaria universitaria Giuliano Isontina).

Il progetto si articola su tre aree di intervento principali. La prima riguarda la formazione e la sensibilizzazione, con attività rivolte a operatori sanitari, caregiver, volontari e cittadini per migliorare le competenze nella cura delle persone anziane, in particolare quelle affette da Alzheimer o altre forme di demenza. Tra i metodi innovativi adottati figurano la ginnastica neuro-motoria, volta a preservare le funzioni cognitive nei primi stadi di declino, e il modello di “validation agent care”, che facilita l’interazione con individui affetti da difficoltà cognitive. Per esempio, sono state organizzate sessioni in cui caregiver e familiari hanno appreso strategie pratiche per mantenere attivi i pazienti con esercizi quotidiani che stimolano memoria e attenzione. La seconda area riguarda la sperimentazione clinica e sociale, che ha coinvolto 110 anziani attraverso un approccio integrato socio-sanitario. Sono stati utilizzati strumenti come l’*Arco terapeutico*, un metodo per il processo clinico e decisionale che combina aspetti clinici e relazionali¹², e lo *Schema polare*, metodo utilizzato per integrare l’analisi dei bisogni sociali e sanitari e la valutazione di efficacia¹³. Un gruppo aggiuntivo di 25 anziani ha partecipato a sessioni di ginnastica neuro-moto-cognitiva, mirate a stimolare l’elasticità della corteccia prefrontale e prevenire l’aggravamento di difficoltà cognitive in persone a rischio di esclusione sociale. Infine, il terzo ambito di intervento riguarda la costruzione dei precedentemente richiamati Patti di Comunità, strumenti flessibili pensati per coinvolgere associazioni, ASL e comuni nel rafforzamento della collaborazione territoriale e nell’ottimizza-

¹² T. VECCHIATO, *L’arco terapeutico*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 4, 2015, 5-12.

¹³ T. VECCHIATO, M. BEZZE, A. BAVAZZANO, M. CORSI, C. VERGANI, *Una strategia per la valutazione integrata dei bisogni delle persone anziane: lo schema polare*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 5, 2002, 7-22.

zione delle risorse. Al momento della chiusura dello studio di caso risultano sottoscritti Patti di Comunità a Portogruaro¹⁴, Trieste¹⁵ e Sacile¹⁶.

Un elemento distintivo del progetto è stata l'introduzione di workshop per caregiver e familiari, finalizzati a migliorare la gestione domestica delle persone con Alzheimer e a promuovere strumenti relazionali capaci di incidere positivamente sull'umore e il benessere dei pazienti. Gli incontri, organizzati con psicologi e geriatri, hanno permesso di trasferire competenze pratiche e di fornire uno spazio di supporto emotivo per i caregiver stessi, che spesso si trovano ad affrontare situazioni di isolamento e stress. Durante questi workshop, un'esperienza significativa ha riguardato una serie di incontri pilota organizzati a Trieste, in cui i familiari hanno imparato a gestire situazioni critiche come crisi di ansia nei pazienti, con risultati tangibili nel miglioramento della qualità della vita. L'introduzione della figura dell'operatore di comunità è stata un'altra innovazione significativa, volta a stimolare la partecipazione delle associazioni e facilitare l'adesione ai Patti di Comunità.

L'aspetto principale emerso riguarda la creazione di una rete integrata tra pubblico, privato e terzo settore che ha portato le associazioni a percepirsi come parti complementari di un unico sistema, attive anche in prima battuta nel processo di disseminazione dell'idea progettuale e di coinvolgimento di altre realtà sul territorio¹⁷. L'approccio partecipativo ha valorizzato il ruolo attivo dei beneficiari, promuovendo una visione positiva dell'invecchiamen-

¹⁴ Patto di Comunità per la rete "Comunità amica della persona anziana", firmato il 19 novembre 2024 da Comune di Portogruaro, Residenza per anziani "Giuseppe Francescon", ADS Rete di Solidarietà.

¹⁵ Patto di Comunità per la rete "Portierato Sociale APS ITIS", firmato il 21 novembre 2024 da Comune di Trieste e Aps ITIS.

¹⁶ Patto di Comunità per la rete "Comunità amica della persona anziana", firmato il 16 dicembre 2024 da Comune di Sacile, Servizio Sociale Livenza-Caniglio-Cavallo, Distretto Livenza AsFO, Residenza Protetta Sacile e Cooperativa Itaca, oltre a un folto gruppo di Associazioni e Fondazioni del territorio.

¹⁷ *"Abbiamo iniziato inviando una mail informale a tutte le associazioni in modo indistinto, ma poi contattando singolarmente, proprio tramite telefonate, anche talvolta incontri in presenza, proprio per avere un dialogo diretto e personale, quindi con inviti mirati e personalizzati per cercare di coinvolgere il più possibile e le le associazioni. E abbiamo ottenuto un discreto risultato: per il primo incontro sono venute una decina di associazioni. E dopo il primo tavolo abbiamo chiesto alle associazioni presenti di coinvolgere a loro volta le associazioni che mancavano. E quindi ognuna di loro si è presa l'impegno di contattare un'altra associazione che mancava e questa strategia ha funzionato perché al tavolo successivo erano in 17".* Intervista a Chiara Parazzolo svolta su piattaforma Microsoft Teams il 18 dicembre 2024.

to attivo e favorendo la sensibilizzazione intergenerazionale attraverso attività artistiche e culturali che hanno coinvolto diverse fasce della popolazione.

Una dimensione aggiuntiva ha riguardato l'organizzazione di eventi pubblici per sensibilizzare la comunità sull'importanza dell'integrazione socio-sanitaria. Concerti, mostre fotografiche e spettacoli teatrali sono stati utilizzati come strumenti per abbattere il pregiudizio verso l'anzianità e per promuovere una maggiore coesione sociale. Tali eventi hanno coinvolto scuole, centri giovanili e gruppi di volontariato, creando opportunità di dialogo intergenerazionale. Ad esempio, una mostra fotografica tenutasi a Pordenone, con ritratti di anziani e giovani impegnati insieme in attività ricreative, ha attirato centinaia di visitatori e ricevuto commenti positivi da parte della comunità locale. Parallelamente, è stato sviluppato un portale online dedicato al progetto, che funge da punto di riferimento per informazioni, risorse e aggiornamenti, e che ha visto un crescente interesse da parte del pubblico e delle istituzioni. Il portale include una sezione interattiva che permette agli utenti di segnalare bisogni o proporre iniziative, favorendo un dialogo costante tra cittadini e organizzatori.

Fin qui abbiamo riassunto le caratteristiche principali della progettualità, che rappresenta un caso di co-progettazione di sicuro interesse nel campo certamente emergenziale degli interventi per l'invecchiamento. Attraverso una serie di interviste e focus group¹⁸ sono stati approfonditi gli elementi maggiormente caratterizzanti, i risultati riconosciuti dai partecipanti, gli elementi di complessità e le aspettative rivolte verso la futura sostenibilità di quanto realizzato, concentrando principalmente l'attenzione sul caso di Sacile (dove agisce la realtà leader del progetto e dove appare maggiormente consolidata la prassi partenariale tra Amministrazioni pubbliche e terzo settore).

Come detto, il Patto di Comunità viene presentato come strumento principe per la promozione di una collaborazione rafforzata tra il settore pubblico (in ambito sociale e socio-sanitario) e il terzo settore. I Patti fin qui sottoscritti dovrebbero consentire, secondo i promotori del progetto, di rendere stabile la rete integrata, trasformando le associazioni locali in parti complementari, superando in modo permanente la frammentazione e il particolarismo tipici di questi mondi. Il coinvolgimento iniziale delle associazioni è risultato lento e complesso a causa di una scarsa cultura del lavoro di rete e di resistenze culturali radicate, che hanno richiesto un lungo processo di sensibilizzazione e mediazione per essere superate. Azzurra Lanfranconi,

¹⁸ La lista delle persone coinvolte nello studio di caso è presente al punto b) dell'Appendice.

project manager del progetto e operatrice di comunità, esemplifica quale fosse il punto di partenza in una delle realtà territoriali coinvolte: *“faccio un esempio, a Sacile c'è la Casa del volontariato che è all'interno di tutto il compound ospedaliero, un luogo dove convergono tutte le associazioni. Ma quello che ci hanno raccontato e che loro si passavano solo le chiavi: il passarsi solo le chiavi non è fare rete, è semplicemente condividere uno spazio. Il progetto li ha aiutati a capire che convergere potrebbe essere una buona strategia”*¹⁹. Si tratta di uno scenario che sembra rappresentare una norma sui territori al di là del caso specifico, segnato da una diffidenza e da una mancanza di fiducia avvertita anche dal lato del servizio sociale: *“abbiamo sempre trovato come servizio sociale tanta difficoltà a trovare collaborazione e mettere insieme associazioni. Uno strumento come il Patto è riuscito a mettere insieme le associazioni e questo devo dire che ha fatto sicuramente la differenza sia la tempistica sia l'aver dato anche un metodo di lavoro, perché ha dato anche un obiettivo specifico nel mettersi insieme, nel lavorare, nel trovare delle condivisioni, degli obiettivi che accomunavano sia le associazioni sia noi del servizio pubblico, sia il distretto sia tutti quelli che partecipavano”*²⁰. L'introduzione dell'operatore di comunità ha per altro - come già accennato - giocato un ruolo chiave nel favorire la partecipazione attiva delle associazioni al Patto di Comunità, dimostrando come una figura intermediaria possa essere utile per facilitare il dialogo intergenerazionale e rafforzare il senso di appartenenza collettiva: *“sostanzialmente ogni soggetto si impegna a mettere in campo azioni concrete per migliorare la qualità della vita delle persone anziane attraverso quelli che sono i propri strumenti. Ecco, non deve fare nulla di straordinario, ma mantenere nell'ordinario la propria attività, riconoscendosi parte di un di un puzzle, di una di un territorio condiviso”*²¹.

La costruzione della rete sembra dunque aver portato a un cambiamento culturale profondo, che ha visto le associazioni passare da una logica auto-referenziale a una maggiore consapevolezza del valore della collaborazione. Questo è stato facilitato da incontri regolari e dalla progettazione condivisa di attività, come la creazione di un calendario comune per il coordinamento delle iniziative. Nel caso di Sacile, in particolare, la progettualità emersa si è rivelata inclusiva e dinamica, culminando nella creazione di uno spazio fisico

¹⁹ Intervista svolta su piattaforma microsoft Teams il 28 novembre 2024.

²⁰ Intervento di Elisa Pascotto nell'ambito del focus group realizzato utilizzando la piattaforma Microsoft Teams il 20 dicembre 2024.

²¹ Intervista a Maura Murgia svolta su piattaforma Microsoft Teams il 28 novembre 2024.

dedicato alle attività associative, percepito come un successo tangibile dalla comunità.

Un'analisi approfondita delle dinamiche sociali rivela dunque come il progetto abbia trasformato i rapporti tra i diversi attori coinvolti. Da una logica di frammentazione, le associazioni hanno iniziato a collaborare attivamente grazie a strumenti come i tavoli di co-progettazione, anche sulla base di una ormai consolidata tradizione territoriale: *“e poi l'ottica della coprogettazione noi qui la facciamo da anni, altrimenti avremmo fatto appalti e avrei detto: guardate, fatemi questo, questi sono i soldi, queste sono le ore, non mi interessa niente. Questo non è il nostro stile ormai da anni: in questo territorio abbiamo pensato a un livello diverso, tant'è che credo ci sia anche una grande fiducia che per anni non c'è stata. Che cos'è che fa la differenza? Quando ti siedi al tavolo con me e cosa porti tu di differente rispetto a prima?”*²².

Questo approccio ha non solo reso più efficace la gestione delle risorse, ma ha anche incentivato un maggiore impegno da parte degli enti locali. La costruzione di fiducia reciproca tra le parti è stata un elemento essenziale per affrontare i pregiudizi iniziali che vedevano il terzo settore e le istituzioni come realtà separate e talvolta in conflitto. Questo cambiamento ha avuto effetti di lungo termine, creando un contesto in cui la co-progettazione non è più percepita come un obbligo, ma come un'opportunità. Viene tuttavia segnalato come la mancanza di una mappatura chiara delle risorse e delle attività sul territorio abbia rappresentato un ostacolo iniziale rilevante, cui si sono aggiunte le inevitabili difficoltà di relazione tra i servizi sociali e sanitari, che operavano con obiettivi e metodi differenti²³.

Si è inoltre registrata una certa disomogeneità territoriale nelle collaborazioni tra amministrazioni locali e il terzo settore, evidenziando la necessità di un maggiore equilibrio istituzionale. Gli attori coinvolti (organizzazioni di terzo settore, servizi sociali e distretti sanitari) operano con ritmi e metodi diversi, in ragione delle loro differenti culture organizzative, ovvero

²² Intervento di Katia Pantarotto nell'ambito del focus group realizzato utilizzando la piattaforma Microsoft Teams il 20 dicembre 2024.

²³ Si deve aggiungere anche il fatto che l'attuale Direttrice del Distretto Sanitario di Livenza, entro il quale si trova Sacile, è entrata in carica a progetto avviato: *“mi sarebbe piaciuto partire fin dall'inizio e quindi poter partecipare a tutto il percorso. Perché fare le cose assieme fin dall'inizio, secondo me fa anche la differenza, perché poi la visione d'insieme è veramente una visione completa. Sento che se fossi stata coinvolta fin dall'inizio, ma voglio dire non c'ero e quindi non poteva essere così, avrei comunque tratto giovamento proprio da questa partecipazione totale, completa. E immagino che l'arricchimento che io ho avuto sarebbe stato ancora più grande”* (intervento di Barbara Miglietta nell'ambito del focus group realizzato utilizzando la piattaforma Microsoft Teams il 20 dicembre 2024).

l'insieme di valori, convinzioni, principi, idee, modi di pensare, opinioni e conoscenze, assunti condivisi dai membri di un'organizzazione²⁴. Le istituzioni pubbliche, in particolare, devono affrontare iter burocratici e croniche carenze di personale, rischiando di rallentare i processi. La gestione di un progetto complesso come quello analizzato ha portato a un rischio di sovraccarico per gli operatori e a non poche difficoltà nel bilanciare le priorità quotidiane con le esigenze del progetto. L'uso di strumenti formali, come ad esempio il Patto di Comunità, sembra tuttavia aver contribuito a uniformare gli obiettivi e allineare le tempistiche, pur restando necessario un impegno costante per gestire le differenze operative.

Per garantire la sostenibilità e ampliare gli impatti positivi, il progetto prevede di rafforzare ulteriormente i Patti di Comunità, prolungandone la durata e migliorando la governance istituzionale, riconosciuta come elemento essenziale per garantire la tenuta nel tempo della cultura collaborativa generata dal progetto. Nonostante il successo iniziale, le associazioni coinvolte e i partner hanno sottolineato il rischio che l'iniziativa possa trasformarsi in una *"cattedrale nel deserto"*²⁵ se non verranno garantite risorse e supporto istituzionale costanti. La fragilità delle reti locali, spesso dipendenti da persone chiave, amplifica questo rischio, rendendo necessaria una strategia di consolidamento che includa risorse umane dedicate e una governance stabile. Le difficoltà riscontrate sono state aggravate dalla percezione dei servizi sociali come enti esclusivamente assistenziali, un "pregiudizio" che ha inizialmente ostacolato il coinvolgimento delle associazioni e dei cittadini.

Per evitare che le iniziative si trasformino in progettualità "spot", ma anche per evitare il rischio che i Patti di Comunità possano restare eccessivamente sulla carta, è ritenuto essenziale sviluppare un modello replicabile e autosufficiente che valorizzi le esperienze acquisite, assicurando al tempo stesso la continuità delle attività attraverso risorse economiche e umane adeguate. L'espansione della sperimentazione a nuovi contesti territoriali e l'introduzione di professionalità innovative rappresentano altrettante opportunità di crescita. Ad esempio, l'inclusione di figure professionali specializzate, come psicologi esperti in invecchiamento o tecnologi per la salute, potrebbe arricchire ulteriormente le attività proposte, garantendo un approccio sempre più personalizzato e scientificamente valido. Come elemento indi-

²⁴ C. GUIDETTI, U. DE AMBROGIO, *Gli attori della coprogettazione*, in U. De Ambrogio e C. Guidetti (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Carocci, Roma 2016.

²⁵ Azzurra Lanfranconi, intervista svolta su piattaforma microsoft Teams il 28 novembre 2024..

spensabile per la continuità di questo spirito collaborativo è stata comunque richiamata la responsabilità personale degli attori coinvolti: *“è necessaria la determinazione di tutti gli attori, è chiaro che queste cose possono anche rimanere sterili e in questo credo che la differenza poi la facciano le persone: noi possiamo sicuramente scrivere tutti i Patti che vogliamo, ma se poi non ci impegniamo a rispettarli è chiaro che rimangono progetti sulla carta, come in molte occasioni si è verificato”*.²⁶ E proprio per questa priorità riconosciuta alla dimensione relazionale e personale, i legami che si creano tra associazioni e con le istituzioni sono sempre segnati da una strutturale fragilità, che ha richiesto e richiede continua cura²⁷.

Per quanto detto in precedenza, un aspetto cruciale per il futuro sarà l'educazione alla collaborazione, che richiede investimenti continui in formazione e sensibilizzazione delle associazioni e delle amministrazioni locali. Solo attraverso un cambiamento culturale profondo si ritiene che sarà possibile superare definitivamente le resistenze al lavoro di rete e creare una comunità resiliente, capace di affrontare con successo le sfide dell'invecchiamento. In quest'ottica, l'istituzione di una cabina di regia mista, composta da rappresentanti dei servizi sociali, sanitari e delle associazioni, appare fondamentale per garantire una gestione continuativa e coordinata del progetto: *“una cabina di regia fatta dai rappresentanti dei vari enti, quindi rappresentante del servizio sociale, dell'azienda sanitaria, delle associazioni. Una cabina di regia in cui magari si fa il punto e in cui vengano fuori delle idee e delle proposte che poi naturalmente vengono trasferite anche agli altri interlocutori. Poi è chiaro che è necessario anche raccogliere dal territorio quelle che sono le esigenze che poi la cabina di regia deve tramutare in progetti”*²⁸. Inoltre, l'integrazione dei risultati ottenuti nei piani di zona socio-sanitari potrebbe rappresentare un passo decisivo per consolidare le reti collaborative e ottenere un riconoscimento istituzionale più ampio, così come la possibilità da parte della rete di attivarsi (*“vorremmo capitalizzare il lavoro fatto per fare*

²⁶ Intervento di Barbara Miglietta nell'ambito del focus group realizzato utilizzando la piattaforma Microsoft Teams il 20 dicembre 2024.

²⁷ *“La conoscenza reciproca e la volontà di instaurare una relazione, la volontà di chiarirsi e la volontà di instaurare una comunicazione trasparente e chiara ha portato davvero a costruire una collaborazione efficace e alla fine del percorso c'è stata davvero una riconoscenza importante del lavoro reciproco. Al tempo stesso, proprio perché sia le associazioni che le istituzioni sono fatte da persone, se ne viene a mancare anche solo una di queste persone rischia effettivamente di vedersi crollare quel quel pezzettino costruito con tanta fatica.* Intervista a Chiara Parazzolo svolta su piattaforma Microsoft Teams il 18 dicembre 2024.

²⁸ Intervento di Barbara Miglietta nell'ambito del focus group realizzato utilizzando la piattaforma Microsoft Teams il 20 dicembre 2024.

insieme un passo ulteriore, cioè partecipare insieme a un bando, a un bando più strutturato"²⁹).

Un ultimo aspetto da segnalare è la presenza di difficoltà nella misurazione dell'impatto. Nonostante i numerosi benefici osservati, la mancanza di indicatori standardizzati per valutare l'efficacia delle iniziative ha reso complesso dimostrare in modo quantitativo i risultati ottenuti. Questo limite evidenzia l'importanza di sviluppare sistemi di monitoraggio più strutturati, che possano garantire una rendicontazione trasparente e facilitare il confronto tra diversi contesti territoriali. Ad esempio, l'introduzione di metriche condivise per valutare il miglioramento della qualità della vita dei pazienti e dei caregiver potrebbe rappresentare un passo avanti rilevante. Si tratta anche in questo caso di criticità ricorrenti nell'ambito non soltanto di sperimentazioni avanzate, ma anche delle attività ordinarie di welfare locali, in cui si evidenzia da tempo l'assenza di una pur necessaria "cultura del dato" sia nel terzo settore sia (spesso) sul lato delle Pubbliche amministrazioni³⁰.

4. Studio di caso 2 - *Un'esperienza di co-progettazione in un distretto socio-sanitario della Toscana*

Vi sono luoghi dove invecchiare è in genere più agevole per via di stili di vita alquanto salubri e della tenuta dei legami di prossimità; a differenza delle aree metropolitane dove le relazioni sono frammentarie e i ritmi della quotidianità più concitati, sono di solito le comunità più decentrate e di piccole dimensioni ad offrire agli anziani risorse importanti quali il sostegno delle reti di vicinato o ampi spazi all'aperto nei quali svolgere quel minimo di attività motoria con cui tenersi in forma nonostante l'avanzare degli anni. I 13 comuni del distretto socio-sanitario Viterbo 4 (tra cui Vetralla, il centro maggiore per ampiezza, con circa 13mila residenti alla fine del 2023³¹) sono

²⁹ Intervista a Daniele Del Bon svolta su piattaforma Microsoft Teams il 18 dicembre 2024.

³⁰ L. PESENTI, S. GHENO, *La cultura del dato in un'organizzazione mission-driven*, in S. Gheno, M. Iazzolino, L. Nurzia, (a cura di), *L'impatto sociale. Dati di valore verso il bilancio sociale*, Franco Angeli, Milano: 25-47.

³¹ Gli altri comuni del distretto, Barbarano Romano, Bassano Romano, Blera, Caprarola, Capranica, Carbognano, Monterosi, Oriolo Romano, Ronciglione, Sutri, Vejano, Villa San Giovanni in Toscana, hanno popolazioni comprese tra mille e poco meno di ottomila cinquecento abitanti. Tali centri, includendo Vetralla, distano tra i venti e 46 chilometri da Viterbo, il capoluogo di provincia dove si concentrano le sedi delle principali istituzioni pubbliche, oltre ad importanti attività di servizio di natura privata.

realità territoriali dove si potrebbe trascorrere la terza età con un certo agio, se non fosse per il rischio di essere colpiti da patologie acute o degenerative che possono sopravvenire con maggiore probabilità dopo la soglia dei settant'anni.

L'esperienza analizzata in queste pagine trae origine dall'emergere in quest'area della Tuscia di bisogni di cura legati all'Alzheimer, una malattia che in Italia riguarda circa 600mila pazienti (il 50-60% dei casi di demenza), ai quali si affiancano 900mila persone con disturbi neurocognitivi meno gravi³². Per far fronte ad una condizione che penalizza oltre un milione di italiani, coinvolgendo complessivamente circa 4 milioni di caregiver (tra familiari, assistenti familiari ed altre figure di supporto) il governo ha istituito nel 2022 un fondo speciale di 15 milioni di euro per finanziare le politiche e i servizi di sostegno in questo settore, secondo quanto stabilito nel Piano Nazionale delle Demenze per il triennio 2021-2023³³.

Nel distretto VT4 il problema della demenza senile non può essere sottovalutato, almeno a giudicare dalle statistiche demografiche. Sul finire del 2023, nei comuni considerati l'indice di vecchiaia si attestava su valori molto elevati, superando quasi sempre la soglia di 200³⁴. L'indicatore dà la misura di quanto sia ragguardevole la quota di ultrasettantacinquenni presenti sul territorio, i cui livelli di autonomia e di memorizzazione tendono ad affievolirsi, fatte ovviamente le debite eccezioni³⁵. Di fronte ad una platea potenzialmente crescente di persone che possono essere colte dalla malattia degenerativa nasce l'idea di riattivare un centro diurno di cura per questa fascia

³² Dati pubblicati in occasione della giornata mondiale dell'Alzheimer 2024, sul sito web del Ministero della Salute, da cui sono state desunte anche le successive informazioni sugli interventi varati di recente per contrastare la malattia (<https://www.salute.gov.it/portale/demenze/homeDemenze.jsp>, data di accesso 24 dicembre 2024).

³³ In proposito si veda A.A.V.V., *Progetto Fondo per l'Alzheimer e le demenze. Le attività dell'Osservatorio demenze dell'Istituto superiore di sanità (anni 2021-2023)*, Report nazionale, Istituto Superiore di Sanità, Roma, gennaio 2024.

³⁴ In gran parte dei comuni del distretto si contavano oltre venti over sessantacinquenni ogni dieci bambini e ragazzi al di sotto dei 14 anni. Più in particolare, al primo gennaio 2024, si registravano i seguenti valori dell'indice di vecchiaia: Barbarano Romano (341,4), Bassano Romano (254,5), Blera (266,0), Caprarola (231,3), Capranica (202,7), Carbognano (195,7), Monterosi (144,7), Oriolo Romano (239,3), Ronciglione (252,8), Sutri (244,6), Vejano (262,8), Vetralla (214,9), Villa San Giovanni in Tuscia (279,8). Il valore medio dell'indicatore era, nello stesso periodo, pari a 199,8 in Italia (dati estratti da <https://demo.istat.it> il 24 dicembre 2024).

³⁵ Per un quadro aggiornato sulle diverse tipologie di demenza senile, le loro implicazioni e le prospettive terapeutiche si veda C. PAPAGNO, N. BOLOGNINI, a cura di, *Neuropsicologia delle demenze*, Bologna, Il Mulino, 2020.

di utenti attraverso una procedura di co-progettazione. Francesca Spigarelli, responsabile dei servizi sociali di Vetralla, ricostruisce la genesi dell'iniziativa: *“come Comune capofila del Piano di zona avevamo l'urgenza di riaprire un Centro che era stato chiuso prima della pandemia, a causa del fallimento di una cooperativa che si occupava della gestione preesistente. Avevamo quindi una fascia di utenza scoperta, la ASL ci sollecitava a intervenire e anche i cittadini richiedevano il ripristino del servizio”*³⁶.

L'amministrazione locale non ha dovuto guardare troppo lontano per trovare una soluzione ad un'esigenza piuttosto pressante che si era manifestata tanto nelle istituzioni sanitarie che fra i familiari dei pazienti. I Servizi Sociali avevano infatti finanziato un progetto per creare un *Alzheimer Cafè* gestito da un gruppo dell'Auser, proprio per tamponare il problema. La struttura, pur non essendo un vero e proprio centro di riabilitazione, era già un presidio frequentato da anziani con difficoltà neuro-cognitive. Volendo ampliare l'offerta rivolta a questo target della popolazione, la dirigente comunale ha deciso di far partire una procedura di AC (ex articolo 55 del D.lgs. 117/2017, Codice del Terzo Settore, CTS), coinvolgendo nella progettazione tutti gli attori del territorio, piuttosto che seguire l'iter convenzionale della gara di appalto per l'affidamento di un servizio a valere sul fondo nazionale per l'Alzheimer. Alla fine di giugno del 2023 viene così emanato un avviso pubblico per la costruzione di 24 percorsi di autonomia indirizzati ai residenti con difficoltà legate alla demenza senile. L'atto è diretto agli ETS del circondario (e non) iscritti al Registro Nazionale Unico del Terzo Settore (RUNTS) e prevede l'attivazione di un tavolo per la messa a punto di un progetto esecutivo con un budget di 630 mila euro per la realizzazione delle attività negli anni a venire³⁷. Nel gruppo di lavoro che dovrà definire l'intervento viene da subito inserita la ASL Viterbo C, competente sul territorio, unitamente all'assistente sociale e ai funzionari del Distretto VT4. Al termine della procedura di selezione vengono selezionati la cooperativa sociale Gea di Nepi e l'Organizzazione di Volontariato (ODV) “AUSER Viola di Pensiero” di Viterbo, i quali per conoscenza del territorio e professionalità sono individuati come partner della prassi collaborativa. La proposta definitiva è stata elaborata in quattro sedute di co-progettazione, tra novembre

³⁶ Trascrizione dal focus group tenutosi in presenza a Vetralla il 4 ottobre 2024.

³⁷ Cfr. Distretto Socio-Sanitario VT4, *Avviso Pubblico per Manifestazione d'interesse finalizzata al coinvolgimento di Enti del Terzo Settore per l'ideazione e l'attivazione, in co-progettazione, della Linea di Finanziamento*, Determinazione Dirigenziale n. 1234 del 29/06/2023.

e dicembre 2023, per giungere alla stipula di una convenzione finale il 22 dicembre dello stesso anno³⁸.

In estrema sintesi, con l'accordo sono stati stanziati circa 90mila euro per l'apertura nel 2024 di un centro diurno di accoglienza (dalle 9:30 alle 16:30), suddiviso in due sedi, l'una ubicata nell'*Alzheimer Café* presente nell'abitato di Vetralla e gestita dall'ODV, l'altra dislocata a pochi chilometri di distanza nel *Centro nel Bosco*, affidata alla Cooperativa Sociale, in un locale ristrutturato che in precedenza era adibito a comando della guardia forestale. In tal modo viene garantita l'assistenza giornaliera degli anziani durante tutti i giorni lavorativi³⁹ e il loro coinvolgimento in attività laboratoriali a carattere ludico, ricreativo e riabilitativo con l'apporto di diverse figure professionali (psicologi, fisioterapisti, terapisti occupazionali, altri operatori socio-educativi)⁴⁰. Il budget è prorogabile e prevede un cofinanziamento da parte dei due enti affidatari dei centri⁴¹. Un punto qualificante dell'esperienza è rappresentato dal supporto dato ai figli dei pazienti colpiti dall'Alzheimer, i quali possono andare incontro a forme acute di stress per i carichi e le responsabilità procurate dal fatto di accudire genitori fragili e bisognosi di cure. I familiari dei pazienti possono in sostanza partecipare a gruppi di mutuo-ascolto guidati da uno psicoterapeuta, il quale fornisce loro anche informazioni pratiche sui disturbi generati dalla malattia.

In questa descrizione alquanto sommaria di quanto è avvenuto nel distretto socio-sanitario VT4 non si riescono a cogliere le dinamiche sociali che hanno caratterizzato il percorso di co-progettazione, laddove attori diversi quali gli operatori dei Servizi Sociali del Comune, i funzionari della ASL e i responsabili dei due ETS si sono cimentati nella costruzione di un

³⁸ Cfr. Distretto Sociosanitario VT4, *Convenzione attuativa di co-progettazione del "Centro Diurno Alzheimer"*, stipulata a Vetralla in data 22 dicembre 2023 con la Cooperativa Sociale Gea Onlus e l'Organizzazione di Volontariato Auser.

³⁹ In sostanza, l'Auser Caffè ospita gli utenti per due giorni alla settimana, quando il Centro nel Bosco resta chiuso.

⁴⁰ Durante la loro permanenza nelle due sedi gli anziani vengono impegnati sia in attività riabilitative che ludico-ricreative; fra le prime rientrano sedute di stimolazione cognitiva e mnemonica, laboratori di psicomotricità, laboratori occupazionali (pittura e disegno, giochi da tavolo che incentivano il dialogo e l'uso della memoria, ecc.); fra le seconde si possono qui richiamare le giornate di racconti e scambi intergenerazionali, la preparazione di piatti della tradizione gastronomica viterbese, il cucito e il lavoro a maglia creativo, il giardinaggio e lo yoga, la danza e i cineforum.

⁴¹ Nella scheda di attuazione allegata alla convenzione si legge che per l'anno 2024 la cooperativa sociale Gea garantisce una compartecipazione di 24.585,00 euro alle attività, mentre l'ODV Auser mette a disposizione una valorizzazione equivalente a 73.918,32 euro derivanti dal volume di ore dedicate dai volontari al progetto.

servizio, ciascuno con il proprio modo di concepire il lavoro di cura sul territorio. Per capire come sono andate realmente le cose può essere utile analizzare i resoconti dei testimoni privilegiati che hanno preso parte al tavolo di pianificazione dell'intervento. Il primo incarico di Francesca Romana Cimaglia, dopo aver preso servizio in qualità di assistente sociale presso il Comune è stato proprio quello di seguire da vicino il processo sfociato nella costituzione del Centro diurno per l'Alzheimer, un risultato apprezzabile in quanto ha ampliato le prestazioni socio-assistenziali, creando una sinergia con il personale della ASL: *“con il Centro abbiamo dato ai cittadini la possibilità di usufruire di un servizio più ampio rispetto ai giorni di frequenza e alla capienza della struttura, che oggi può ospitare fino a otto assistiti che possono alternarsi nelle due sedi⁴², gli utenti da prendere in carico vengono scelti in sinergia con l'Unità di Valutazione Medica (UVM⁴³) della ASL, avendo chiesto a quest'ultima di destinare delle figure socio-sanitarie che si interfacciassero con entrambe le strutture. È un'esperienza calata a pennello su questo contesto territoriale, un servizio che riesce a rispondere in modo capillare e adeguato alle esigenze degli utenti, cercando di rallentare gli effetti più nocivi di questa patologia degenerativa⁴⁴”*. Dello stesso avviso, pur sé con sfumature diverse di pensiero, sono gli altri soggetti che hanno concorso alla co-progettazione. Alessandra Senzacqua, presidente della cooperativa Gea, considera questa procedura *“come uno strumento per creare delle prestazioni sociosanitarie cucite sui bisogni delle persone e del territorio⁴⁵”*. Anche Rita Squarcetti, presidente di Auser Viterbo la pensa in modo piuttosto simile al riguardo: *“noi ci occupiamo di questa tematica in modo piuttosto itinerante perché lo abbiamo*

⁴² In realtà con la dotazione di risorse disponibili nelle due strutture si potrebbero accogliere 14 utenti. Gran parte degli intervistati coinvolti nello studio di caso hanno sottolineato che non si arriva alla copertura completa dei posti nei due Centri diurni a causa degli spostamenti piuttosto onerosi che i parenti dei pazienti dovrebbero compiere con l'auto privata per accompagnare questi ultimi nelle strutture semiresidenziali. Tragitti che possono superare trenta o quaranta minuti di sola andata o ritorno. Un carico ulteriore che spesso scoraggia i figli delle persone con Alzheimer a portare i propri congiunti nei Centri. In tal senso sarebbe auspicabile attivare un servizio di trasporto pubblico, magari con tariffe agevolate per le famiglie, che si vedrebbero sgravate dal compito di affrontare ogni giorno il viaggio per portare gli anziani nei due Centri. Allo stato attuale non ci sono fondi per consentire il trasferimento sui mezzi pubblici da e verso l'*Alzheimer Café* e il *Centro nel Bosco*.

⁴³ Nelle ASL la UVM è di solito formata da un gruppo composto da diverse figure professionali provenienti dall'area medica, sanitaria e sociale, con l'obiettivo di determinare quali sono le necessità di assistenza di una persona con problematiche che mettono a repentaglio il suo benessere psico-fisico.

⁴⁴ Trascrizione dal focus group del 4 ottobre 2024.

⁴⁵ Ibidem.

*fatto prima nel capoluogo di provincia, per poi approdare a Vetralla [...] è stata un'opportunità per capire come ritagliare un servizio sui bisogni del territorio, il salto di qualità è stato per noi di mettere la nostra esperienza all'interno di una strategia più ampia di servizio*⁴⁶. Paolo Salotti, psicologo della ASL C di Viterbo, coordina quattro Centri per i Disturbi Cognitivi e le Demenze (CDGD) presenti nel territorio⁴⁷, conosce quindi bene l'Alzheimer e le patologie correlate avendo per anni operato in questo settore di cura del sistema sanitario locale. Dal suo punto di vista la partnership collaborativa di Vetralla, cui ha preso parte, è stata senza alcun dubbio un'esperienza positiva: *“i Centri diurni per la demenza senile esistevano già in altri distretti socio-sanitari, siamo contenti come ASL di essere riusciti ad attivarlo anche nel distretto di Vetralla con una modalità costruttiva e integrativa, consideriamo questi servizi come una rete, sia per coordinare all'interno i servizi sanitari e sociali pubblici*⁴⁸, *sia per includere le diverse realtà del Terzo settore nell'erogazione delle prestazioni. Per noi rappresenta una attività da accogliere con favore, che sta portando maggiori attività di sostegno in quest'area della provincia*”⁴⁹. Salotti evidenzia un tratto fondamentale del caso viterbese, che si riallaccia ai risultati raccolti in numerosi studi internazionali sulle politiche di welfare, ovvero la costruzione di sinergie fra i diversi soggetti che partecipano ai partenariati con cui vengono sviluppati i servizi socio-sanitari o di rigenerazione urbana: nella specie, tra le agenzie pubbliche (Servizi Sociali e Sanitari, le imprese sociali, le associazioni di volontariato) si vengono non di rado a creare condizioni di complementarietà fra funzioni e ruoli, tali per cui si integrano risorse e competenze, a tutto vantaggio dei destinatari degli interventi⁵⁰.

Quando si agisce in una logica di rete e di condivisione si può in effetti ampliare il ventaglio di risposte offerte ai portatori di bisogni. Ciò non toglie che nei percorsi progettuali possano anche sorgere incomprensioni, frizioni, conflitti di competenze derivanti da limiti e vincoli di ciascuno dei partner coinvolti in relazioni di tipo negoziale, che possono indebolire o pregiudicare

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ I CDGD sono attivi a Soriano del Cimino, Acquapendente, Tarquinia e Civitacastellana.

⁴⁸ L'intervistato ha sottolineato che diverse unità operative della ASL danno un contributo ai Centri, a livello ospedaliero la neurologia, il servizio riabilitativo, la radiologia, ma anche gli stessi servizi sociali comunali e della Azienda sanitaria.

⁴⁹ Intervista realizzata sulla piattaforma Meet di Google il 23 ottobre 2024.

⁵⁰ Cfr. M. MACKINTOSH, *Partnership: issues of policy and negotiations*, in *Local Economy*, vol.7, n.3, 1992, pp.210-224; A. Hastings, *Unravelling the process of partnership in urban regeneration policy*, in *Urban Studies*, vol.33, n.2, 1996, pp. 253-268.

la governance collaborativa⁵¹. Anche nel caso analizzato in questo paragrafo non sono mancate divergenze di vedute su come organizzare l'assistenza ai malati di Alzheimer. Francesca Spigarelli non nasconde le difficoltà che ha dovuto affrontare, unitamente agli altri partner, nella fase di predisposizione del progetto: *“siamo stati felici che al tavolo di co-progettazione abbia sempre partecipato la ASL, con il referente del CDCD del territorio e il dirigente del distretto sanitario, evidentemente interessati sia alla tematica che alla procedura. La ASL non sempre siede a questi tavoli, dovendo rispettare regole più rigide di quanto non debbano fare i comuni, che pure si confrontano quotidianamente con vincoli burocratici. Abbiamo partecipato insieme a 5 tavoli di co-progettazione dove abbiamo concordato uno schema comune di lavoro [...] non è stato facile mettere insieme diversi approcci al problema [...] è stato importante e faticoso il rapporto con la ASL. Se da una parte la presenza dell'Azienda sanitaria ha arricchito il tavolo, dall'altra è stato complicato rapportarsi con la rigidità medica, che nella fattispecie era espressa dalla convinzione che inviare i pazienti in due Centri fosse destabilizzante, in quanto gli anziani con l'Alzheimer si sarebbero disorientati incontrando diverse figure di sostegno. Noi [i Servizi Sociali del Comune – Nda.] abbiamo tenuto fermo il punto sui due Centri, in quanto eravamo convinti che le due strutture potessero essere un vantaggio sia perché gli utenti già conoscevano l'Alzheimer Cafè e il suo ambiente, sia perché gli obiettivi erano due nella situazione data, mentre la Asl considerava solo i pazienti, noi come Servizi Sociali eravamo più portati a guardare alle necessità di tutta la famiglia [l'anziano e i suoi familiari – Nda.]. Aprire più giorni avrebbe significato dare agli utenti più stimoli e, allo stesso tempo, offrire alle famiglie maggiore sollievo, un conto sarebbe stato tenere aperto il servizio per tre giorni, un altro cinque giorni [...] alla fine l'abbiamo spuntata noi, il Centro è aperto cinque giorni in due sedi, non abbiamo avuto notizie di persone destabilizzate da questa doppia frequenza, tra l'altro gli operatori che la ASL ha messo a disposizione per il servizio, una psicologa e un terapeuta occupazionale, operano in entrambi i Centri, quindi la struttura è unitaria, con due sedi dove si opera con finalità lievemente diverse”*⁵².

Dal racconto della dirigente dei servizi comunali si evince che durante gli incontri di co-progettazione si siano confrontate due differenti posizioni su come gestire le attività del Centro diurno: da una parte, l'approccio più tradizionale proposto dalla ASL, per il quale era prioritario concentrare il servizio in un'unica struttura per evitare che gli anziani, già alle prese con

⁵¹ Cfr. K. RUMMERY, *Partnership and collaborative governance in welfare: the citizenship challenge*, in *Social Policy and Society*, vol. 5, n.2, 2006, pp.293-203.

⁵² Trascrizione dal focus group del 4 ottobre 2024.

difficoltà neuro-cognitive, potessero essere disorientati dal fatto di doversi recare in due diverse luoghi dove svolgere le terapie, interagendo a giorni alterni con differenti operatori; dall'altro l'orientamento più olistico del Comune, per il quale era importante farsi carico sia dei pazienti che dei loro familiari, estendendo le attività a tutti i giorni lavorativi per dare conforto ai caregiver, anche perché gli utenti avevano confidenza con l'*Alzheimer Cafè*, quindi non si sarebbero disorientati più di tanto se avessero cambiato il Centro e i terapisti nell'arco della settimana. Alla fine, ha prevalso la seconda opzione, dopo uno scambio di idee che deve essere stato piuttosto vivace, come conferma anche Alessandra Senzacqua della cooperativa Gea: *“ci sono stati dei momenti in cui abbiamo dovuto riflettere, discutere e riprendere gli argomenti con la ASL per cercare di portare a casa il risultato, l'obiettivo di aprire due Centri e dare l'opportunità alle persone con questa patologia di poter trovare maggiore supporto, coniugando l'aspetto riabilitativo e socio-ricreativo”*⁵³.

La *querelle* tra il sociale e il sanitario non è del resto nuova, sia in Italia che all'estero: al di là delle dichiarazioni di principio, non è semplice integrare i due ambiti di intervento e le pratiche professionali che li sorreggono, al punto che uno studioso inglese ha di recente osservato che l'obiettivo di armonizzare le politiche della salute con quelle socio-assistenziali equivale in qualche modo alla ricerca del Sacro Graal⁵⁴, per quanto possa essere sfuggente e complessa la compenetrazione di risorse umane, materiali e simboliche fra le due sfere del welfare. Un adattamento o equilibrio fra questi due “mondi” è stato raggiunto nel distretto socio-sanitario VT4, seppur circoscritto alla cura delle demenza senile. Non è il caso di magnificare le sorti progressive dell'AC, che spinge forse a superare modalità più segmentate di costruzione delle politiche di welfare (in primis le gare d'appalto), ma nemmeno sminuirne il potenziale, ben rappresentato dalla possibilità di contaminare in modo costruttivo culture di servizio solo parzialmente conciliabili: la cura e la riabilitazione del complesso medico-sanitario, l'assistenza nei servizi sociali, l'empatia e la spontaneità del volontariato e dell'economia sociale.

Sono cornici di senso e pratiche sociali senza dubbio distinte, tra le quali è tuttavia fondamentale gettare un ponte o instaurare un dialogo, soprattutto se si vuole passare dalla riduzione del danno alla prevenzione del benessere psicofisico delle persone colpite dall'Alzheimer. Come ha sottolineato Salotti in un altro passo dell'intervista *“il grosso del lavoro che andrebbe fatto*

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Cfr. J. GLASBY, *The Holy Grail of health and social care integration*, in *British Medical Journal*, vol.356, 2017, pp.1-2.

per una patologia come la demenza senile, anche in vista dell'arrivo di nuovi farmaci, è sulle situazioni molto lievi, rispetto alle quali la ASL dovrebbe giocare un ruolo essenziale, sia in senso diagnostico sia sul piano della riabilitazione. I comuni potrebbero avere invece avere una parte preponderante nell'attivare nuovi Centri una volta che i segni della malattia vengono scoperti tempestivamente. La co-progettazione potrebbe intervenire per creare nuove opportunità di cura preventiva per pazienti con demenza lieve. Sarebbero numeri molto più grandi rispetto alla malattia conclamata”⁵⁵.

Senza dubbio ci vorrebbero molte più iniziative di governance collaborativa nel territorio per far fronte alla platea assai ampia di sessantenni o settantenni che manifestano i sintomi iniziali della malattia, senza arrivare alla necessità di doversi sottoporre in seguito a un trattamento per demenza moderata o grave, come avviene nell'*Alzheimer Cafè* e nel *Centro nel Bosco* di Vetralla. Per vincere la sfida della prevenzione bisognerebbe convincere centinaia di persone con *demenze leggere* ad accettare di sottoporsi per tempo ad esercizi di riabilitazione, prima che si procurino dei danni irreversibili a livello cerebrale⁵⁶. Ma per sorreggere tale sforzo ci vorrebbe una pletora di volontari e di professionisti arruolati nei servizi sociali dei Comuni e nelle reti di cura delle ASL, pronti a cimentarsi in programmi sociali inediti, costruiti attraverso la co-progettazione. In ultima analisi, l'AC potrebbe essere un valido strumento per predisporre nuovi servizi di prevenzione, a partire dagli sportelli di ascolto disseminati nel territorio della Tuscia (così come in altre aree del Paese), per far sì che la demenza venga diagnosticata e combattuta quando è ancora incipiente.

5. Studio di caso 3 - *Un caso di governance collaborativa in provincia di Brindisi*

Non è agevole crescere un figlio con un disturbo dello spettro autistico⁵⁷. Tra le varie difficoltà che affrontano i genitori di bambini e ragazzi a cui viene diagnosticata tale forma di disagio psichico vi è quella di dover

⁵⁵ Intervista realizzata sulla piattaforma Meet di Google il 23 ottobre 2024.

⁵⁶ In gergo tecnico sono i cosiddetti *Mild Cognitive Impairment* (MCI), ossia lievi deficit neuro-cognitivi e di memoria, per i quali con adeguate terapie si può bloccare per anni la malattia o addirittura recuperare le facoltà mnemoniche del 15-20%.

⁵⁷ Nei disordini dello spettro autistico si distinguono diversi livelli di gravità. Il Manuale diagnostico e statistico dei disturbi mentali (DSM 5) ricollega in generale tale condizione mentale a “deficit persistenti della comunicazione sociale e dell’interazione sociale”, “pattern di comportamento, interessi o attività ristretti e ripetitivi”.

contenere le crisi che possono sempre subentrare nella quotidianità⁵⁸. Luigi Mazzone, professore universitario e direttore dell'U.O.S.D. di neuropsichiatria infantile del Policlinico di Tor Vergata a Roma, in una recente intervista ha sottolineato che gli accessi al pronto soccorso di minori autistici sono legati a eccessi comportamentali (aggressività, ansia, autolesionismo, depressione, ecc.) che possono procurare traumi fisici e, nei casi più estremi, condurre a tentativi di suicidio⁵⁹. Gli ingressi ospedalieri per emergenze connesse all'agitazione psicomotoria si intensificano nei periodi di vacanza, quando viene meno la routine delle attività che tengono impegnati questi minori. Per un padre o una madre è comunque assai complicato convivere con uno stato di allarme permanente per il benessere del proprio figlio, anche perché sono spesso le stesse figure di sostegno educativo a non essere in grado di prevenire o gestire reazioni a prima vista inconsulte, come sostiene Miriam, che vive in provincia di Brindisi e ha dovuto affrontare non pochi problemi con l'inserimento scolastico di suo figlio: *“ho avuto molte difficoltà a scuola per la gravità della condizione psichica di Alfredo, molto spesso non ci sono figure competenti, talvolta non sanno gestire i bambini [con bisogni speciali – Nda.], fino all'anno scorso mi chiamavano da scuola ogni volta che mio figlio aveva delle crisi, rinforzavano quindi quella situazione, tanto mio figlio sapeva che sarei andata a prenderlo ogni giorno ai primi segni di difficoltà, se tu mi chiami come genitore corro; ma le sue crisi durano in media 15-20 minuti, dopo si riprende. Con grandi difficoltà siamo passati da sei ore settimanali di lezioni a 16 di quest'anno, per quanto mio figlio abbia cambiato scuola, dalle elementari alle medie [...]*

⁵⁸ Nell'autismo le crisi presentano sintomi e concause diverse; vi è il cosiddetto *meltdown* (manifestazione emotiva violenta, per cui si usa comunemente l'immagine di un vulcano in eruzione) che deriva dall'attivazione del sistema nervoso per una sensazione di pericolo imminente, il cui esito è la perdita di controllo comportamentale; lo *shutdown*, invece, è una sorta di disattivazione improvvisa a livello mentale (come se si spegnesse il sistema nervoso), procurata da un insopportabile sovraccarico di pressioni ambientali da cui il soggetto autistico si protegge, sospendendo ogni attività all'esterno e dando fondo alle proprie energie per garantire il funzionamento interno; infine vi sono i *tantrum autistici*, espressione di disagio e frustrazione per la propria neurodivergenza. Cfr. J. PHUNG, M. PENNER, C. PILOT, C. WELCH, *What I Wish You Knew: Insights on Burnout, Inertia, Meltdown, and Shutdown From Autistic Youth*, in *Frontiers in Psychology*, vol.12, 2021, pp. 1-14; T. Yalim, S. Mohamed, *Meltdown in Autism: Challenges and Support Needed for Parents of Children with Autism*, in *International Journal of Academic Research in Progressive Education and Development*, vol. 12, n. 1, 2023, pp. 850-876

⁵⁹ Intervista rilasciata a I. Barberini, *Autismo e pronto soccorso: come gestire l'emergenza*, in *Trend Sanità*, 3 febbraio 2023 (articolo consultato il 31 dicembre 2024 su <https://trendsanita.it/autismo-e-pronto-soccorso-come-gestire-lemergenza>).

le crisi sono ordinarie nell'autismo, da genitore all'inizio non le accettavo, ma fanno parte di questa condizione psichica, si può anche lavorare sugli antecedenti per impedire che si ripresentino"⁶⁰.

È stata certamente una conquista importante estendere l'orario scolastico di Alfredo a sedici ore settimanali, per di più nel passaggio dalla scuola primaria alla secondaria inferiore. Il percorso però è stato in salita per Miriam, dovendo superare l'ansia (forse anche il senso di colpa) di non andare sempre a riprendere il figlio negli anni delle elementari, ogni qual volta veniva richiamata per una crisi dall'insegnante di sostegno, per il quale non era semplice calmare il bambino durante quei 15-20 minuti di stato di agitazione psicomotoria, trascorsi i quali riprendeva tranquillamente le lezioni, per quanto con la sua scarsa capacità di comunicare con il resto della classe e con il docente di ruolo. Oggi, alle medie la situazione è notevolmente migliorata, ma l'integrazione di una persona autistica non passa solo per la scuola, non potendo restare sempre reclusa in casa. Fuori, in altre sfere fondamentali di socializzazione primaria (sport, passatempi ludici e ricreativi, per non parlare di un futuro inserimento lavorativo) le famiglie sono lasciate spesso sole a sedare i malesseri improvvisi di questi adolescenti e spesso rinunciano ad uscire dalle proprie abitazioni, perché sono consapevoli che nella società sono in pochi a saper riconoscere (e accettare) i disturbi che questa condizione psichica comporta. L'esperienza di governance collaborativa che ci accingiamo a raccontare vuole proprio fornire ai genitori di minori autistici uno spazio dove possano essere accolti, senza sentirsi vittima di uno stigma per la diversità dei propri figli.

L'idea di creare in provincia di Brindisi dei soggiorni di terapia ricreativa rivolti alle famiglie con minori autistici è maturata all'interno della Cooperativa sociale l'Ala di Villa Castelli, come si può leggere in una determina dell'Ambito Territoriale Sociale (ATS) n.3 BR/1 del mese di ottobre 2023⁶¹, laddove nei preamboli dell'atto con cui viene approvata l'iniziativa (per un budget complessivo di 12mila euro) viene menzionato un progetto

⁶⁰ Intervista realizzata il 4 dicembre 2024 sulla piattaforma Meet di Google. Miriam e Alfredo sono nomi di fantasia, per garantire la privacy dell'intervistata e dei suoi familiari.

⁶¹ Cfr. ATS n.3 BR/1, n. 713 determinazione del 18 ottobre 2023 avente ad oggetto la "Delibera AC n. 26/2023 del 12/07/2023. Co-progettazione di interventi di terapia ricreativa a favore di nuclei familiari con minori con disabilità, residenti nei comuni dell'Ambito. Progetto "Dynamo-Camp in Puglia - un percorso migratorio al contrario. Impegno di spesa". L'ATS comprende 7 comuni dell'area brindisina con una ampiezza demografica media o piccola: Francavilla Fontana (34.759 abitanti), Carovigno (16.943), Ceglie Messapica (18.636), Oria (14.455), San Michele Salentino (6.079) e Villa Castelli (8.973). Dati aggiornati al 1° gennaio 2024, estrapolati da <https://demo.istat.it> il 2 gennaio 2025.

presentato nel mese di marzo 2023 dall'impresa sociale all'amministrazione procedente, a cui ha fatto seguito un avviso di co-progettazione. Nelle pratiche di AC è davvero raro che siano gli ETS ad avviare il processo di pianificazione degli interventi sociali. Di solito è sempre l'ente pubblico a fare la prima mossa, invitando le organizzazioni solidaristiche a prendere parte ad un tavolo di costruzione delle politiche locali per creare o potenziare le prestazioni socio-sanitarie. Nel territorio brindisino è stata una cooperativa a far entrare nell'agenda della politica i bisogni dei bambini che vengono al mondo con questa psicopatologia e dei loro genitori, come spiega il Presidente Leonardo Sarcinella: *“Il progetto è nato da un'esigenza scaturita dalle nostre attività, come coop. gestiamo dei servizi rivolti ai minori; negli ultimi anni stanno aumentando i bambini che accedono alle nostre strutture con lo spettro dell'autismo. Nei nostri Centri⁶² lavorano dei professionisti, che si chiedevano quali fossero gli strumenti più idonei per offrire a questi bambini un servizio di qualità. Nella ricerca di interventi possibili ci è parsa subito di forte interesse la terapia ricreativa, approccio centrale nell'attività di Dynamo Camp, una fondazione di Pistoia”*⁶³.

Le diverse figure professionali che operano nella cooperativa (vedi nota 62) si sono interrogate a lungo su come migliorare le condizioni di benessere dei minori autistici e dei loro genitori. Nella ricerca di tecniche efficaci, la terapia ricreativa, così come è stata sviluppata all'interno del Dynamo Camp di Pistoia, viene individuata come una soluzione praticabile per approcciarsi a questa fascia di utenza, in costante aumento nei centri residenziali e diurni gestiti dalla cooperativa L'Ala. Nasce così un contatto preliminare con la Fondazione che a San Marcello Piteglio, in un'oasi protetta di 900 ettari, organizza da anni periodi di vacanze gratuiti per bambini e ragazzi con

⁶² Dal 2010 la Cooperativa L'Ala offre diversi servizi nel comprensorio di Francavilla Fontana, tra cui i Centri di servizio residenziale e semiresidenziale per minori: tra i primi vi è “M'illumino di Impegno”, Comunità Alloggio e un Gruppo appartamenti a Villa Castelli, dove vengono ospitati e sostenuti bambini e ragazzi stranieri che giungono nel nostro Paese senza essere accompagnati da adulti, per fuggire da carestie, guerre o dalla povertà endemica, spesso vittime di abusi e violenza lungo il viaggio che li ha condotti sulle coste italiane; tra i secondi, vi sono due Centri socioeducativi, dove vengono realizzate attività di sostegno scolastico, corsi di nuoto, laboratori musicali e altre attività ludico-ricreative, un Centro polivalente, in convenzione con l'ATS n.3 BR/1, volto a contrastare il disagio e la marginalità minorile, oltre ad un Centro per la prima infanzia. Sono 102 i lavoratori che ruotano all'interno della cooperativa e mandano avanti tali presidi di servizio con qualifiche assai diversificate: psicologi, assistenti sociali, educatori professionali, pedagogisti, animatori, operatori ausiliari, ecc. Maggiori dettagli su queste strutture si trovano su <https://www.cooperativalala.com/i-nostri-servizi>.

⁶³ Intervista telefonica realizzata il 12 novembre 2024.

difficoltà di neurosviluppo e altre disabilità (molto frequentati da soggetti autistici), coinvolgendoli in attività all'aria aperta con valenza terapeutica e educativa, assieme alle loro famiglie. Dal 2007 ad oggi, nel campo sono stati accolti circa 70mila minorenni con i propri cari⁶⁴. Sarcinella e gli altri soci fondatori decidono di inviare una delegazione di operatori in Toscana per capire come funziona la terapia ricreativa. Giunti sul posto gli educatori e gli psicologi dell'impresa sociale pugliese si rendono conto che la stessa Fondazione ha difficoltà a far fronte alle numerose richieste di soggiorno avanzate dalle famiglie, in quanto i soggiorni non possono che essere personalizzati e quindi non si possono alloggiare contemporaneamente troppi utenti. E poi anche le distanze sarebbero state assolutamente proibitive per famiglie brindisine eventualmente interessate a passare una settimana nell'appennino pistoiese⁶⁵. Prende corpo così l'ipotesi di esportare il modello terapeutico in Puglia, tanto più che anche i responsabili del Dynamo Camp stavano maturando tale proposito, come ha sottolineato Elia Cardini, manager del campo e responsabile dell'area Sud della Fondazione: *“visto che abbiamo circa 1.800 persone che aspettano di poter soggiornare nella nostra sede di San Marcello Piteglio, e che ci vorrebbero anni per smaltire la lista di attesa, abbiamo elaborato un progetto per realizzare delle sessioni di terapia ricreativa fuori dal campo, in giro per l'Italia, dove facciamo la stessa cosa”*⁶⁶.

Da circa due anni, l'obiettivo di Cardini è di cooperare con altri ETS per far sì che anche in altre località della Penisola si possano organizzare percorsi gratuiti per famiglie con bambini autistici. Questo tentativo di trasferire le sessioni ricreative fuori dal camp pistoiese è stato finora realizzato solo in quattro mete alternative: a Riva degli Etruschi, vicino Livorno, a Jesolo, nelle Marche, nelle Dolomiti e appunto a Villa Castelli, dove il servizio è stato realizzato in sinergia con la cooperativa L'Ala. Per trapiantare il setting terapeutico in provincia di Brindisi c'è voluta una operazione piuttosto laboriosa, cercando sin dal principio di far passare il principio che tale forma di servizio potesse essere qualcosa di più di un'attività episodica, come dice Sarcinella: *“abbiamo subito intuito che la sinergia con il pubblico potesse essere una strategia per rendere il servizio qualcosa di stabile che il territorio offre alle*

⁶⁴ Cfr. <https://www.dynamocamp.org/chi-siamo> (pagina visionata il 2-01-2025).

⁶⁵ Un viaggio in auto di circa 9 ore per poco meno di 900 chilometri, per coprire la distanza che separa la provincia di Brindisi da quella di Pistoia, sarebbe una sorta di calvario per una famiglia con un bambino autistico. Difatti, lo stress procurato dalla lunga percorrenza potrebbe scatenare episodi di *meltdown*, ossia esplosioni di emotività (spavento, ansia, attacchi di panico) derivanti dall'insostenibilità del disagio vissuto per non potersi muovere a lungo o distrarsi più di tanto. Vedi nota 58.

⁶⁶ Intervista realizzata a distanza su Google Meet il 18 novembre 2024.

*famiglie con minori nello spettro autistico*⁶⁷”. In effetti, i nuovi istituti di AC introdotti con la riforma del Terzo settore (art. 55 del CTS) potevano aprire una prospettiva per sperimentare (e in seguito consolidare) un soggiorno per famiglie con soggetti autistici nell’area di Francavilla Fontana, grazie anche alla diponibilità mostrata dalla dirigenza dell’ATS n.3 BR/1. L’istituzione locale viene sensibilizzata sull’importanza di istituire il nuovo servizio dalle evidenze raccolte da alcuni soci dell’Ala, che hanno presentato agli inizi del 2023 ai referenti dell’Ambito una mappatura dei potenziali beneficiari dell’intervento e un’analisi approfondita delle loro esigenze, attraverso interviste in profondità. Si gettano così le basi per generare un’azione innovativa sotto un duplice profilo, sia in termini di processo amministrativo (una delle prime procedure di co-progettazione sociosanitaria adottate nel brindisino), sia per l’oggetto del lavoro di cura, che riguarda una platea di utenti con bisogni inediti, scarsamente attenzionati dalle politiche pubbliche. “*Nessuno aveva pensato da queste parti di far fare una vacanza alle famiglie con minori autistici*”⁶⁸, soprattutto in una logica di corresponsabilizzazione fra gli enti locali e gli ETS, per dare sollievo ai genitori e impegnare i bambini in attività volte a migliorare il loro benessere psicofisico. Il primo soggiorno è stato organizzato nella Masseria Sciaiani di Villa Castelli, che ha sposato il progetto, chiudendo l’agriturismo per cinque giorni nell’ultima decade di settembre 2023, dando la possibilità a 12 nuclei familiari con bambini o ragazzi autistici del posto di soggiornare nella struttura⁶⁹, seguiti dagli educatori della cooperativa, affiancati dai terapisti della Fondazione Dynamo Camp, evitando interferenze esterne.

Durante la loro permanenza nella struttura ricettiva i genitori e i bambini hanno potuto vivere un’esperienza emozionale positiva in un luogo sicuro, confortevole e rilassante. Secondo l’ottica della terapia ricreativa l’obiettivo è infatti quello di normalizzare i rapporti tra i bambini autistici e i diversi componenti del nucleo familiare (madri, padri, sorelle e fratelli) creando un contesto dove si possono affrontare sfide educative, svagarsi, rinsaldare i legami familiari, allacciare legami di mutuo-aiuto fra famiglie che vivono

⁶⁷ Intervista telefonica, 12 novembre 2024.

⁶⁸ Ibidem, 12 novembre 2024.

⁶⁹ La Masseria è immersa in un uliveto di 10 ettari, gli alloggi sono ubicati nei trulli, tipiche abitazioni rurali pugliesi; nella tenuta si coltiva la terra con tecniche biologiche, compreso il recupero dell’acqua, che viene depurata attraverso piante e microrganismi per alimentare una piscina, un’infrastruttura fondamentale per chi opera con i soggetti autistici. Il soggiorno è limitato a 12 nuclei anche per favorire relazioni di gruppo fra gli ospiti, forme di socialità che difficilmente si svilupperebbero in una dimensione ricettiva più ampia; per informazioni sull’agriturismo si veda <https://www.sciaiani.it>.

situazioni per certi versi comuni. Nulla è stato lasciato al caso per ricreare una cornice favorevole a partire dall'elaborazione di soggiorni personalizzati, attraverso un esame preliminare del vissuto di ciascuna famiglia⁷⁰. Ciò da modo di tarare le attività terapeutiche e ricreative su specifici bisogni individuali/familiari. A tal fine sono stati allestiti un laboratorio di ceramica, uno spazio dedicato a esercizi circensi e di clownerie, il tiro con l'arco e l'attività natatoria. Il numero abbastanza limitato dei destinatari dell'attività ricettiva è collegato al tipo di lavoro di cura che viene svolto nella Masseria: da una parte, ci si fa carico dell'intero nucleo familiare, cercando di far vivere un'esperienza appagante e rilassante ai bambini autistici che vengono coinvolti in diverse terapie ricreative, ai genitori che possono cimentarsi in passatempi di coppia senza preoccuparsi dei figli, nonché ai fratelli e alle sorelle, per i quali sono stati appositamente pensati laboratori creativi e situazioni di svago; dall'altra si cerca anche di favorire la socializzazione fra una cerchia ristretta di famiglie, affinché costruiscano legami di muto-aiuto (scambio di informazioni, conforto, svolgimento di attività comuni), che possano svilupparsi anche dopo la partecipazione alla vacanza nell'agriturismo di Villa Castelli⁷¹. E poi vi è un'altra valida ragione per non allargare il soggiorno ad un numero troppo ampio di utenti: per ciascun camper (bambino autistico) sono previsti due operatori, per il supporto a 12 famiglie sono quindi necessari come minimo 24 fra educatori, assistenti sociali o pedagogisti che si sono formati nella terapia ricreativa⁷². La copertura dei costi di un progetto che è partito con un budget alquanto limitato (dodicimila euro, vedi sopra) è stata resa possibile dal fatto che gli operatori della Fondazione Dynamo hanno lavorato a carico della loro organizzazione e che la Masseria pratica

⁷⁰ Tra i moduli che le famiglie compilano per accedere al soggiorno presso la Masseria ve ne è uno in cui vengono raccolte informazioni dettagliate sul minore autistico: diagnosi del disturbo, disturbi ricorrenti (comprese crisi convulsive e di altra natura), patologie correlate, limitazioni psicomotorie, abitudini, allergie, farmaci assunti, ecc. La scheda viene controfirmata dal medico curante del bambino. Le informazioni raccolte sono cruciali per l'allestimento dei laboratori, eliminando dalle attività terapeutiche qualsiasi fattore di disturbo. Ad esempio, se un bambino ha una fobia per i palloncini, tale supporto verrà fatto sparire nell'attività di clownerie che coinvolge il minore. I soggiorni vanno perciò preparati con estrema accuratezza. Per tale ragione pur essendo della durata di una settimana, i primi due giorni servono agli educatori e ai terapisti per organizzare l'accoglienza degli ospiti, che avviene di norma nei cinque giorni seguenti.

⁷¹ Sarebbe quasi impossibile incoraggiare la socializzazione fra questi nuclei familiari se il loro numero fosse troppo esteso.

⁷² In alcuni casi sporadici è capitato che alcune famiglie soggiornanti avessero due figli con disordini dello spettro autistico, per le quali è stato richiesto l'apporto di 4 operatori.

alla cooperativa delle tariffe agevolate per l'affitto in esclusiva dei propri locali (compreso il servizio ordinario e la preparazione dei pasti).

L'impegno profuso in questa attività di servizio sembra trovare un riscontro fra i diretti interessati. Miriam nella Masseria ci è stata quest'anno e si è avvicinata con una certa trepidazione al momento di soggiornare nella struttura ricettiva, non tanto per scetticismo verso gli organizzatori, quanto per la situazione critica di Alfredo: *“devo essere sincera, all'inizio era un po' titubante perché mio figlio ha delle grosse difficoltà [...] era da circa quattro anni che non facevamo una vacanza, perché lui ha delle sue abitudini [...] grazie ai soci della cooperativa l'Ala che ci hanno incoraggiato alla fine siamo stati stracontenti e strafelici del soggiorno nella Masseria [...] è stata un'esperienza bellissima perché c'è stato il confronto con gli altri genitori, che ti arricchisce molto, a Villa Castelli ci siamo sentiti protetti [...] le precedenti vacanze le abbiamo vissute come uno stress, perché dovevamo stare attenti al bambino, per via delle sue crisi. A Villa Castelli non pensavamo di giustificarci per le sue reazioni, le vivevamo come la normalità. Vedere una crisi di un bambino lì era una cosa ordinaria, il bello era proprio questo, non sentirsi diversi dagli altri. Gli operatori sono stati davvero fantastici, oltre ad essere presenti sempre per i nostri figli, lo sono stati anche per noi, perché volevano che fosse un periodo di relax per l'intera famiglia. Se Alfredo voleva restare solo in piscina loro gli restavano accanto, consentendo a noi di partecipare ad un altro laboratorio con l'altro figlio”*⁷³. Per una volta Miriam e Alfredo, insieme al marito e al fratellino, non hanno avuto la sensazione di essere diversi, convivendo con persone per cui era usuale che un bambino potesse andare incontro ad un episodio di ansia incontrollata o di agitazione psicomotoria. Non doversi giustificare per una eventuale crisi psicotica è già molto per una coppia di genitori che da quattro anni non prenotavano una vacanza proprio per evitare di doversi preoccupare dello stupore di chi non è abituato agli stati di fibrillazione provocati dall'autismo. È stato inoltre importante potersi muovere indisturbati in un luogo protetto, senza doversi angustiare per Alfredo, al fianco del quale rimaneva sempre un operatore, liberando tempo prezioso per stare accanto all'altro figlio e con il proprio marito. Sentirsi leggeri in una vita problematica è il dono più grande che può ricevere una famiglia costretta a vivere continuamente in una situazione ansiogena. Una volta tornata a casa, la donna pugliese è rimasta in contatto con gli altri genitori, attraverso una chat su WhatsApp, dove si scambiano informazioni e consigli su iniziative pubbliche e di ETS in favore di persone con disturbi autistici. Questa rete

⁷³ Intervista, 4 dicembre 2024.

informale è un altro punto di forza del servizio messo in cantiere nel territorio brindisino.

Vi è un altro fattore che non deve essere trascurato in questa vicenda, l'impatto esercitato sulla politica locale. Visti i riscontri positivi dell'azione pilota realizzata a settembre del 2023, l'ATS n.3 BR1 ha convocato qualche mese dopo un tavolo di co-programmazione invitando vari ETS ad avanzare idee e proposte per migliorare la qualità della vita delle famiglie con figli autistici residenti nel territorio⁷⁴; è stato un giro di orizzonte su una materia estremamente complessa, per stimolare le organizzazioni che operano su questo fronte (associazioni, imprese sociali ed altri enti solidaristici) a formulare riflessioni sul da farsi, a seguito del quale l'Ambito ha emanato un secondo avviso pubblico di co-progettazione⁷⁵. Il nuovo atto ha previsto lo stanziamento di circa 170mila euro, a valere sul fondo per l'inclusione delle persone con disabilità, approvato dal Governo il 29 luglio 2022. Rispetto alla prima procedura di AC disertata da altri ETS nonostante gli stessi affidatari sarebbero stati ben felici se il partenariato avesse incluso altri attori della società civile⁷⁶, questa volta il parterre dei partecipanti è stato piuttosto nutrito, tant'è vero che vi hanno preso parte sette ETS. Al termine della prassi collaborativa sono stati messi a punto tre progetti: oltre ad essere stato

⁷⁴ L'incontro si è tenuto il 14 dicembre 2023 presso il Salone di Rappresentanza della Provincia di Brindisi.

⁷⁵ Avviso esplorativo di manifestazione d'interesse del 19 Marzo 2024, ex art. 55 Dlgs. 117/2017, avente a oggetto la co-progettazione di percorsi di assistenza per minori (fino a 21 anni) con disturbi dello spettro autistico e i loro familiari.

⁷⁶ Sarcinella è stato piuttosto esplicito su questo aspetto raccontando del primo avviso di co-progettazione (maggio 2023): "abbiamo presentato una bozza di progetto all'ATS che la ha approvata in sede di assemblea [*composta da un rappresentante per ciascuno dei comuni consorziati – Nda.*], a quel punto hanno emanato un avviso pubblico esteso a tutti gli ETS del territorio. A questa richiesta di manifestazione di interesse ahimè non si è presentato nessuno. Qui è iniziato un lavoro di sensibilizzazione da parte della nostra cooperativa, andando a sentire altri colleghi di imprese sociali locali, che si occupano di minori. Dalla chiusura di quella prima procedura all'inizio del 2024, quando si è tenuta la seconda co-progettazione, abbiamo cercato di far capire l'opportunità che abbiamo come ETS di essere protagonisti nella gestione dei fondi pubblici, partendo dal bisogno e non dal capitolato, come stavamo facendo noi proponendo i soggiorni per la terapia ricreativa, un servizio innovativo con un metodo di cura collaudato. Abbiamo cercato di far comprendere ai colleghi di imprese sociali e associazioni che stavano perdendo l'occasione di essere corresponsabili e partecipi di questa co-progettazione. Fatto sta che abbiamo chiuso questo tavolo, con la PA, come unici ETS, prendendo l'impegno che nel 2024 il tavolo si sarebbe allargato ad altri, cosa che poi è in realtà avvenuta successivamente, quando sono stati messi a disposizione 170mila euro e ognuno di noi [ETS, Nda.] ha portato la sua idea progettuale, proponendo servizi diversi, in modo che le famiglie potessero scegliere". Intervista telefonica, 12 novembre 2024.

rifinanziato il servizio di terapia ricreativa erogato dalla Cooperativa sociale L'Ala, sono stati attivati due percorsi socio-educativi organizzati dalla Cooperativa sociale Educa e dalla Cooperativa sociale La Vite. Nel 2024, grazie a questo programma, nella Masseria sono state realizzati sette soggiorni per un analogo numero di famiglie (in totale 84 nuclei). Nel passaggio dalla prima alla seconda co-progettazione si è allargata quindi la platea dei beneficiari, e anche il ventaglio dei servizi ad essi rivolti, considerando che le attività svolte dalle altre due cooperative sono di diversa natura: attività creative, sportive, ludiche, pet therapy in centri diurni; parent training e gruppi di discussione; laboratori di ceramica e arte, coltivazione del fieno, ecc.

Oggi, nell'ambito di Francavilla Fontana, le famiglie che hanno una condizione simile a quella di Miriam possono scegliere fra differenti prestazioni di sostegno⁷⁷. Fa un certo effetto osservare una dinamica di consolidamento del welfare locale, in un settore cruciale come quello della cura al grave disagio psichico. Sarcinella può ritenersi soddisfatto, se è vero che *“l'importante era creare una spesa storica nell'autismo”*. Da questo punto di vista un solco è stato tracciato: nell'arco di soli due anni il finanziamento per le politiche di sostegno ai minori con disturbi dello spettro autistico è passato da 12mila a 170mila euro, non è poco per un bacino complessivo che al termine del 2023 era pari 216 soggetti al di sotto dei ventuno anni che versavano in questa condizione di disagio psichico nei sei comuni del comprensorio⁷⁸. Prescindendo dal dato finanziario, la questione dirimente è che una fascia di bisogni che di solito rimangono ai margini del sistema di welfare ha acquisito nuova centralità. In questo l'AC ha giocato un ruolo decisivo nella misura in cui è stato uno strumento con cui un'impresa sociale ha potuto svolgere una funzione di apripista nel promuovere un ventaglio articolato di servizi alquanto innovativi che si fanno carico delle fragilità dei nuclei con figli neurodivergenti, ampliando la rete dei soggetti del Terzo settore chiamati ad offrire sostegno a queste persone. Gabriele Falco, direttore dell'ATS, appare piuttosto convinto della strada intrapresa: *“le famiglie sono contentissime del servizio, come professionisti che operano nel settore pubblico siamo davvero felici per questo, del lavoro enorme che c'è stato dietro da parte delle 3 cooperative coinvolte nel progetto. Noto che in genere le cooperative che partecipano ad interventi dove sono coinvolte situazioni di gravità tendono*

⁷⁷ I nuclei familiari destinatari del progetto di sostegno all'autismo hanno potuto usufruire di un voucher di 400,00 euro se nessuno dei servizi proposti dalla tre cooperative rispondeva alle loro esigenze.

⁷⁸ Dati forniti dal Centro Autismo Territoriale di Brindisi, riportati nell'avviso pubblico di co-progettazione del 19 marzo 2024 (vedi nota 75).

ad essere meno interessate agli aspetti economici. L'esperienza del consorzio di Francavilla di questa seconda edizione dei percorsi di sostegno ai soggetti autistici è stata eccezionale, se potessimo mantenerla attiva tutto l'anno lo faremmo ad occhi chiusi". Certo, il dirigente è conscio dell'estrema difficoltà del lavoro di cura con le persone autistiche e i loro familiari, per definizione assai complesso, dal momento che ogni condizione di neurodivergenza è peculiare, ciò vuol dire che le prestazioni non possono essere quasi mai standardizzate e questo rende quanto mai complicata la programmazione degli interventi. Ma la governance collaborativa con gli ETS può essere un valido strumento per superare tale scoglio tecnico. Secondo Falco, sul piano strettamente giuridico, la scelta migliore del Legislatore è stata quella di separare la co-programmazione e la co-progettazione dal testo unico degli appalti. Senza dover sottostare ai vincoli e alla rigidità delle gare di appalto, le prassi di AC consentono di far elaborare "a ruota libera" le organizzazioni che lavorano con i portatori dei bisogni, nessun esperto di autismo può sviluppare la sensibilità degli operatori che ogni giorno sostengono i genitori e i bambini che convivono con questi disturbi. Per compiere dei passi in avanti in questo settore delle politiche sociali è stato assai importante mettere attorno ad un tavolo gli educatori e i terapisti che seguono da vicino la neurodiversità, farli cooperare al di fuori delle logiche competitive, per definire strategie e metodologie di servizio anche inedite. Non si può ovviamente sapere se questo lavoro di squadra genererà i frutti sperati negli anni a venire, ma già da ora qualcosa è stato fatto nel territorio di Brindisi per lenire il senso di isolamento vissuto dai bambini autistici e dai loro genitori.

6. Conclusioni

Sono molteplici le evidenze empiriche raccolte in questo studio sull'applicazione dell'AC nel settore socio-sanitario. Per comprendere quali sono le prospettive di attuazione della governance collaborativa in questo ambito essenziale del welfare bisogna di sicuro partire dai molteplici attori che partecipano alla formulazione delle politiche a livello locale: Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ambiti Territoriali dei Servizi Sociali, Comuni, ETS, gli stessi destinatari degli interventi e i loro familiari. La scena in cui si compiono le pratiche di co-programmazione e co-progettazione (o gli stessi accordi partenariali) è affollata da diversi soggetti chiamati a convergere su obiettivi comuni, ciascuno con stili di lavoro peculiari e priorità non necessariamente convergenti. La varietà di approcci e sensibilità rende quanto mai complicato portare avanti progetti capaci di incidere realmente sulle dinamiche socia-

li esistenti. Non è una novità questa, anche in altri campi di azione (si pensi ai servizi sociali): i percorsi di sviluppo della AC non sono assolutamente lineari, dovendo superare spesso ostacoli e divergenze nella gestione operativa degli interventi, come evidenziano esperti e studiosi (si veda nota 6). Il passaggio dal regime concorrenziale della gara d'appalto ai tavoli congiunti di lavoro fra attori della pubblica amministrazione ed ETS non è in tal senso quasi mai fluido, richiede un paziente lavoro di mediazione fra interessi e modi di operare distinti, con il rischio che si possano sempre generare conflitti o fasi di stallo nel processo di costruzione delle politiche socio-sanitarie sul territorio. Se questa è la premessa necessaria, si deve aggiungere che nei casi esaminati nel presente capitolo sono emersi almeno tre aspetti meritevoli di ulteriori riflessioni.

Un primo elemento riguarda la logica stringente del bisogno, il presupposto da cui traggono origine le esperienze analizzate nell'area friulana, nella Toscana e nel territorio brindisino. È l'urgenza della cura a fungere da leva di cambiamento nei casi raccontati nelle precedenti pagine. Il progressivo isolamento degli anziani con problemi di demenza senile, il disagio vissuto dai bambini e dai ragazzi con disordini dello spettro autistico. A guidare le iniziative approfondite nella ricerca qualitativa è stato il tentativo di dare una risposta a condizioni di estrema difficoltà che, in assenza di una rete esterna di sostegno, si scaricano sui cosiddetti *caregiver*, ovvero i figli-genitori dei portatori di bisogno, i quali non sempre possono permettersi di pagare un assistente familiare o un educatore professionale per corrispondere alle esigenze dei propri cari. Tali carichi di cura, collocati troppo spesso al di fuori del perimetro convenzionale del welfare, sono rientrati dalla porta secondaria della programmazione territoriale grazie alla flessibilità offerta dalle procedure di AC. La governance collaborativa può essere in effetti una strada percorribile quando si vuole ampliare il ventaglio delle politiche pubbliche, inserendo nel repertorio tradizionale dei servizi socio-sanitari nuove forme di supporto che mirano ad attenzionare bisogni dimenticati o solo sottovalutati. Come si è visto nel caso di Brindisi, è stata un'impresa sociale che da anni intercettava la sofferenza dei genitori con minori autistici a proporre all'ATS di zona di dar vita ad una co-progettazione per alleviare le loro fatiche, facendo entrare nei fatti la terapia ricreativa all'interno del sistema socio-sanitario pugliese. In tale ottica, le diverse prassi di AC previste nella nostra legislazione (co-progettazione, co-programmazione, patti di comunità o di sussidiarietà, regolamenti per i beni comuni, convenzioni, ecc.) possono rappresentare un canale per far recuperare agli ETS quel ruolo pionieristico di anticipazione rispetto a istanze sociali inedite o emergenti che avevano esercitato negli anni Settanta e Ottanta dello scorso secolo, in

virtù della loro prossimità rispetto ai mondi vitali delle persone più fragili o marginalizzate dalla società⁷⁹. Diversamente da quel che succede nei capitolati d'appalto, laddove si tende a standardizzare le attività di servizio per ottimizzare le risorse pubbliche (soffermandosi esclusivamente su parametri quali l'efficacia, l'efficienza, l'impatto sociale), la co-progettazione (e le altre tipologie di AC) possono essere dei laboratori per sperimentare nuove strategie di cura per i segmenti meno ascoltati della popolazione, vuoi perché esprimono bisogni residuali o speciali (numericamente meno diffusi o scarsamente decifrabili), vuoi perché fanno parte dei gruppi più svantaggiati della popolazione.

Un secondo tema ha a che vedere con l'adattabilità della AC alle situazioni specifiche. I casi esaminati mostrano che non vi sono formule univoche o risolutive quando si vuole dar vita ad una governance collaborativa sul territorio. Nel caso friulano, lo strumento utilizzato è il patto di comunità, una forma di partenariato meno codificata sul piano giuridico con cui l'attore pubblico e gli ETS possono condividere strutture, risorse e professionalità per raggiungere una finalità comune (in questo caso favorire la partecipazione degli anziani nella vita della comunità locale, offrendo loro molteplici luoghi e opportunità di socializzazione, attivati da differenti soggetti associativi, oltretutto dalle agenzie pubbliche). Lo strumento pattizio si è dimostrato particolarmente utile nell'ambito di un progetto interregionale in cui si voleva sensibilizzare il territorio sull'importanza di un protocollo sperimentale di prevenzione della demenza senile. Nel viterbese, invece, è stato un normale avviso pubblico di co-progettazione a consentire di ampliare l'offerta dei Centri diurni per l'Alzheimer, attraverso una collaborazione piuttosto stretta tra un distretto sociosanitario, l'Azienda sanitaria locale, un'impresa sociale e un'associazione di volontariato. Infine, nell'ATS di Francavilla Fontana è stata una combinazione di co-progettazione e co-programmazione a far diventare i nuclei familiari con minori autistici un target riconosciuto del sistema socio-sanitario. Si può arrivare persino a ribaltare la sequenza tipica del ciclo delle politiche pubbliche (per cui la co-programmazione dovrebbe a rigore precedere la co-progettazione e non viceversa) se questo può servire a ritagliare meglio le prestazioni di servizio attorno ai vissuti dei pazienti. In generale, il carattere poliedrico e reversibile (aperto) delle procedure di AC può essere un punto di forza quando sorge la necessità di integrare il "sociale" e il "sanitario", a partire dai bisogni stringenti delle persone, un ideale che è stato ripetuto come un mantra da quando è stato istituito il Sistema Sanitario Nazionale nel 1978 salvo poi vederlo disattendere sistematicamente

⁷⁹ Cfr. A. ARDIGÒ, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, Cappelli editore, 1980.

nei decenni successivi nella pianificazione e attuazione dei servizi socio-sanitari. Un motivo in più per scommettere sulle potenzialità della governance collaborativa nella Sanità negli anni a venire.

L'ultima questione si ricollega alla sostenibilità delle attività di servizio create attraverso le pratiche di AC. Su questo fronte l'impressione è che vi sia ancora un cammino molto lungo da compiere. L'adozione alquanto tardiva della co-programmazione e co-progettazione da parte delle Aziende sanitarie locali e dei distretti socio-sanitari, i cui prodromi si sono intravisti non prima del 2023-2024, a differenza del comparto dei servizi sociali, dove si è registrato un picco di procedure già tra il 2021 e il 2022⁸⁰, rendono quasi impossibile fare un bilancio sull'adeguatezza e sull'impatto effettivo di queste pratiche nel medio-lungo periodo. Da questo punto di vista è auspicabile che nei prossimi anni possano moltiplicarsi studi più approfonditi sui fattori che abilitano l'AC nel settore socio-sanitario.

⁸⁰ Cfr. P. Vesan, F. Razzetti, M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'effetto di sistema: prime valutazioni*, in *Impresa Sociale*, n.2, 2023, pp. 89-96.

APPENDICE

a) Fonti normative a livello regionale

Regione/Provincia	Titolo documento
Abruzzo	Allegato B del Piano Sociale Regionale 2022 - 2024 “Linee guida per la programmazione e la realizzazione degli interventi e dei servizi alla persona ad elevata integrazione sociosanitaria”
Basilicata	Nessun documento trovato.
Calabria	Proposta di Legge di iniziativa del Consigliere regionale “Lega Salvini Calabria” Pietro Santo Molinaro intitolata “Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo Settore calabrese”
Campania	Nessun documento trovato.
Emilia-Romagna	Legge regionale 13 aprile 2023 n.3 - Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo Settore, dell’AC e della cittadinanza attiva
	Piano sociale e sanitario Emilia-Romagna 2017-2019
	Regolamenti aziendali in materia di rapporti tra AUSL ed ETS
Friuli-Venezia Giulia	Legge regionale 12 dicembre 2019, n. 22 “Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale”
	DGR n. 1446/ 2021 “Definizione delle attività e delle funzioni dei livelli assistenziali SSR” - Allegato 1 (modello organizzativo del SSR)
	Delibera n. 1964 del 23 dicembre 2021 “Linee di indirizzo per la realizzazione di sperimentazioni di domiciliarità comunitaria - disciplina delle modalità attuative”
	DGR 1134/20 “Linee guida per la sperimentazione di percorsi innovativi nel sistema regionale dei servizi per le persone con disabilità”
	Regolamenti aziendali in materia di rapporti tra Azienda Sanitaria ed ETS
Lazio	DGR 987 del 29-12-2023 - Linee guida della Regione Lazio in materia di co-programmazione e co-progettazione tra PA ed ETS
Liguria	Nessun documento trovato.
Lombardia	Legge Regionale 30 dicembre 2009 n.33 - Testo Unico delle leggi regionali in materia di sanità
	Piano Socio-Sanitario Regionale 2024-2028
	Linee di indirizzo per i Piani di sviluppo del Polo territoriale delle ASST (PPT) per il triennio 2025-2027
	Regolamenti per la collaborazione tra ASST e ETS
Marche	Piano Socio-Sanitario Regionale 2023-2025

Molise	Legge regionale 07 ottobre 2022, n.21 - Disciplina del terzo settore
	Programma operativo sanitario 2023 - 2025
Piemonte	Legge regionale n. 7 del 25 marzo 2024 - “Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore piemontese”
	Regolamenti per la disciplina dei rapporti tra ASL ed ETS
Puglia	Nessun documento trovato.
Sardegna	Regolamento per la disciplina dei rapporti tra l’ASL di Nuoro e gli ETS
Sicilia	Nessun documento trovato.
Toscana	Legge regionale 22 luglio 2020, n. 65 - Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano
	Piano sanitario sociale integrato regionale 2018-2020
Provincia autonoma di Bolzano	Nessun documento trovato
Provincia autonoma di Trento	Nessun documento trovato
Umbria	Legge regionale n.2/2023 - Disposizioni in materia di AC
	Legge regionale n.11/2015 - Testo Unico in materia di Sanità e Servizi sociali
Valle d’Aosta	Piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2022-2025
Veneto	Nessun documento trovato.

b) lista dei testimoni privilegiati coinvolti negli studi di caso

Patti di Comunità nel Progetto CrossCare 2.0 (Interreg Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Slovenia)

<i>Nominativo</i>	<i>Ruolo</i>	<i>Organizzazione</i>
Azzurra Lanfranconi	Project Manager CrossCare 2.0	Cooperativa Sociale Itaca di Pordenone
Maura Murgia	Assistente Sociale	Cooperativa Sociale Itaca di Pordenone
Daniele Del Bon	Direttore	Residenza Francescon RSA di Portogruaro
Chiara Parazzolo	Care manager di progetto	Residenza Francescon RSA di Portogruaro
Barbara Miglietta	Direttrice	Distretto Sanitario di Livenza
Katia Pantarotto	Responsabile del Servizio Sociale	Comuni di Livenza, Consiglio e Cavallo
Elisa Pascotto	Assistente Sociale	Comuni di Livenza, Consiglio e Cavallo

co-progettazione nel Distretto socio-sanitario VT4 di Vetralla

<i>Nominativo</i>	<i>Ruolo</i>	<i>Organizzazione</i>
Francesca Spigarelli	Responsabile Settore VIII (Servizi Sociali, Distretto, Politiche Giovanili e Pubblica Istruzione)	Comune di Vetralla
Francesca Romana Cimaglia	Assistente Sociale Settore VIII (Servizi Sociali, Distretto, Politiche Giovanili e Pubblica Istruzione)	Comune di Vetralla
Paolo Salotti	Responsabile Centro demenze territoriale	ASL Viterbo
Silvia Acciari	Assistente Sociale UOSD SERVIZIO SOCIALE	ASL Viterbo C
Alessandra Senzacqua	Presidente	Cooperativa Sociale Gea di Nepi
Rita Squarcetti	Presidente	AUSER Viterbo

Governance collaborativa nell'Ambito Sociale Territoriale di Francavilla Fontana (Brindisi)

<i>Nominativo</i>	<i>Ruolo</i>	<i>Organizzazione</i>
Leonardo Sarcinella	Presidente	Cooperativa Sociale L'Ala di Villa Castelli (BR)
Gabriele Falco	Direttore	Ambito Territoriale Sociale (ATS) n.3 BR/1
Miriam*	Madre di un minore con disturbi dello spettro autistico	
Elia Cardini	Program Camp Director	Fondazione Dynamo Camp San Marcello Pistoiese

* pseudonimo

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME STRUMENTO PER LA SALUTE ED IL LAVORO

SOMMARIO: 1. Introduzione: dal diritto al lavoro a quello più generale alla salute, l'amministrazione condivisa come strumento di garanzia dell'appropriatezza della prestazione. – 2. Il progetto PNRR – misura 1.7.2 “Rete dei servizi di facilitazione digitale” come esperienza modello di amministrazione condivisa quale strumento per il lavoro nell'esperienza dell'agenzia regionale per le politiche attive del lavoro della Regione Puglia. – 2.1. Il contesto generale in cui si è innestata la co-oprogettazione. – 2.2. L'approccio integrato tra le misure (missioni) impresso dal PNRR come volano alla co-oprogettazione in materia di facilitazione digitale (e collocamento mirato dei diversamente abili). – 3. Attraverso il Piano operativo della procedura di co-progettazione: le forme di amministrazione condivisa quale traduzione concreta del modello di welfare/salute di precisione. – 3.1. Atelier di Facilitazione Digitale per persone iscritte al Collocamento mirato, Categorie Protette, persone con disagio psichico e Migranti. – 4. Conclusioni: dal diritto al lavoro a quello alla salute, verso una valutazione di impatto dell'amministrazione condivisa come strumento di maggiore appropriatezza nel riguardare Lea e Leps, nel solco della prospettiva dei camper per il lavoro, tra occupazione buona e antimafia sociale.

1. Introduzione: dal diritto al lavoro a quello più generale alla salute, l'amministrazione condivisa come strumento di garanzia dell'appropriatezza della prestazione

È noto come gli strumenti di amministrazione condivisa introdotti dal Codice Unico del Terzo settore (co-programmazione e co-progettazione previsti dall'art. 55 e ss.) sono uno strumento più adeguato rispetto alle ordinarie procedure di appalto sul versante della soddisfazione del bisogno dell'utenza, specie quando le attività di interesse generale (e quindi potenziale luogo di amministrazione condivisa) sono quelle rivolte ai soggetti in condizione di fragilità. Adeguatazza che si declina mettendo a confronto la standardizzazione dei servizi e degli esiti delle classiche procedure di appalto e la tendenza alla personalizzazione dell'intervento degli strumenti previsti dal Codice Unico del Terzo settore. L'esperienza che sinteticamente descriveremo ne è la prova lampante e l'esercizio di simulare il medesimo procedimento amministrativo attraverso l'utilizzo degli strumenti offerti dal

codice degli appalti rappresenterebbe la cartina al tornasole che confermerebbe quanto prospettato e la valutazione di chi ritiene **gli strumenti di amministrazione condivisa come fondanti** quel “welfare di precisione” che lo scrivente ha per la prima volta affermato alcuni anni or sono.

Nel tempo dell’avvio delle Case ed ospedali di Comunità finanziati dal PNRR Missione 6 e dell’accreditamento delle cure domiciliari integrate normato dall’accordo Stato Regioni che a breve diventerà portato comune di tutte le Regioni italiane (molte hanno già avviato le procedure), in presenza tra l’altro delle note difficoltà in cui versa il sistema di reclutamento pubblico delle risorse umane in sanità, è doveroso interrogarsi sull’applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa nell’ambito della più popolare e popolosa (per i numeri dei beneficiari) e anche più “costosa” attività di interesse generale presente in testa all’art. 5 del Codice Unico alle lettere a,b e c: gli interventi sociali, socio-sanitari e sanitari, che compongono il sistema di salute (specie quella di prossimità) delle nostre comunità!

Quello che in questa sede vogliamo introdurre (ma anche subito iniziare a dimostrare narrando un’esperienza che ha la particolarità di affrontare il tema del lavoro e della condizione di fragilità sanitaria) è **la valutazione dell’impatto amministrativo dell’amministrazione condivisa su quelle particolari attività di interesse generale che impattano su Lea e Leps**, luoghi di interessi notevoli perché incrociano tra l’altro una delle principali voci della spesa pubblica e del prioritario diritto costituzionale alla salute (che non è solo sanità ma anche benessere lavorativo, economico, sociale, ecc. come l’OMS ci ha insegnato diversi decenni fa). Luoghi altresì di fortissimo interesse del privato profit (strutture sanitarie private e agenzie per il lavoro) e campo largo dell’ampliamento dello spazio pubblico dei partenariati con il privato.

2. Il progetto PNRR - misura 1.7.2. – “Rete dei servizi di facilitazione digitale” come esperienza modello di amministrazione condivisa quale strumento per il lavoro nell’esperienza dell’agenzia regionale per le politiche attive del lavoro della Regione Puglia

2.1 Il contesto generale in cui si è innestata la co-progettazione

La Puglia è una delle primissime Regioni italiane, in contemporanea ma non perfettamente coordinata con il legislatore nazionale del Codice Unico del Terzo settore, oltre alla Toscana e all’Emilia-Romagna, ad avere approvato una legge apposita sulla partecipazione. Con la L.R. 13 luglio 2017, n. 28 - completata dal Regolamento attuativo 10 settembre 2018, n. 13 - il

preciso obiettivo del legislatore regionale è stato l'istituzionalizzazione del processo partecipativo, normalizzando tale metodologia di politica pubblica quale "forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi" (art. 2, co.1, lett.a).

La Puglia ha - dunque - scelto che la partecipazione "piena e consapevole" dei soggetti amministrati rappresentasse un pilastro dello stesso programma di governo, a partire dal momento della programmazione strategica, nonché una bussola nella sua attuazione. D'altronde la stessa L.R. 28/2017 trae origine, a sua volta, da un processo partecipativo: quello, appunto, della costruzione e stesura del programma di governo regionale.

Le stesse politiche pubbliche partecipative nascono da un'idea di "amministrazione condivisa" e di democrazia attiva che in Puglia si è deciso di portare avanti, come strumento di coesione sociale e di appartenenza identitaria al territorio. Si definiscono partecipativi i processi che coinvolgono, in forma singola o associata, i soggetti titolari di quello che la L.R. 28/2017 definisce allo stesso tempo "diritto e dovere" di partecipazione civica, prevedendo attività di coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati.

La L.R. 28/2017 ha, quindi, affermato una serie di strumenti di partecipazione che il nostro ordinamento nazionale ha, a sua volta, mutuato dalle prescrizioni del legislatore comunitario, passando attraverso gli insegnamenti del diritto anglosassone (tra tutti si pensi al *Freedom Of Information Act*¹) e francese (il *débat public*²). Si tratta di istituti giuridici che hanno

¹ Il Freedom of Information Act (FOIA), diffuso in oltre 100 paesi al mondo, è la normativa che garantisce a chiunque il diritto di accesso alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, salvo i limiti a tutela degli interessi pubblici e privati stabiliti dalla legge. In Italia tale diritto è previsto dal decreto legislativo n. 97 del 2016 che ha modificato il decreto legislativo n. 33 del 2013 (c.d. "decreto trasparenza"), introducendo l'accesso civico generalizzato al fine di promuovere la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. L'obiettivo del FOIA è dunque promuovere una maggiore trasparenza nel rapporto tra le istituzioni e la società civile e incoraggiare un dibattito pubblico informato su temi di interesse collettivo. Giornalisti, organizzazioni non governative, imprese, cittadini italiani e stranieri possono richiedere dati e documenti, così da svolgere un ruolo attivo di controllo sulle attività delle pubbliche amministrazioni. Al fine di fornire indirizzi e chiarimenti alle amministrazioni pubbliche circa gli aspetti organizzativi, procedurali e tecnologici connessi a una efficiente gestione dell'accesso civico generalizzato, il Ministro per la pubblica amministrazione ha emanato la Circolare n. 2 del 2017 e la Circolare n. 1 del 2019 (Fonte www.foia.gov.it)

² Il dibattito pubblico (in francese *débat public*) è in Francia una fase della procedura di sviluppo dei grandi progetti organizzativi o di infrastruttura, che permette ai cittadini di informarsi e di esprimere il loro punto di vista sulle iterazioni e sulle conseguenze dei progetti.

conosciuto uno sviluppo straordinario negli ultimi venticinque anni, collocandosi nell'ambito dell'interpretazione dei significati possibili del principio di sussidiarietà orizzontale e di uguaglianza sostanziale tramite la piena esplicazione della persona umana, di cui agli artt. 118 e 3 della nostra Carta costituzionale; i principi di partecipazione sono stati introdotti nel diritto amministrativo nazionale, a vari livelli, dalla legge n. 241/1990 sul procedimento, dalla normativa in materia di trasparenza, dal Codice degli appalti pubblici e, in modo strutturato, fino a codicizzarlo, con il Codice Unico del Terzo settore (Dlgs. n. 117/2017).

È nata, in questo modo, una rinnovata alleanza: i cittadini diventano co-amministratori, assumendosi una parte di responsabilità nella risoluzione di problemi di interesse generale, mentre la Pubblica Amministrazione di riferimento supera l'immagine della fissità burocratica e della lontananza delle decisioni, per diventare una P.A. che funge da catalizzatore delle istanze e dei bisogni. In questa ottica, l'esito del processo partecipativo viene riconosciuto dalle amministrazioni competenti come parte integrante del procedimento di formazione delle scelte pubbliche. È questo, il compimento dell'utopia realistica dell' "architettura della partecipazione", in cui vengono messi intorno al tavolo tutti i soggetti coinvolti nella decisione finale, prima che la stessa sia adottata. I decisori pubblici e gli stakeholders dialogano sulla base di un approccio integrato, a partire dalla fase di identificazione dei bisogni, per passare all'individuazione delle varie opzioni di intervento, ed alla scelta della soluzione più giusta possibile, tramite una valutazione circolare di *double loop learning* tra obiettivi/risultati e costi/benefici: quella soluzione più giusta che si traduce anche in quella più appropriata per soddisfare il bisogno del cittadino e della comunità.

Il terreno legislativo regionale è stato fortemente rafforzato dall'avvento della normativa nazionale (Dlgs. n. 117/2017) che ha fornito strumenti certi e proceduralizzati che hanno consentito di avviare esperienze come quella di seguito descritta. Ulteriore rafforzamento è derivato dall'approvazione del PNRR, sia per le dotazioni finanziarie messe in circolo sia per l'approccio integrato tra le misure (meglio missioni) in chiave di appropriatezza che lo stesso ha impresso.

In Francia, il principio di partecipazione dei cittadini è stato istituzionalizzato con una legge specifica del 1995, relativa alla protezione dell'ambiente. In Italia è stato previsto per la prima volta dall'articolo 22 del Codice dei contratti pubblici DL n 50 del 2016 , nel testo modificato dell'articolo 12 DL n 56 del 2017, attuato con il Decreto del Presidente del consiglio dei ministri n 76 del 10 maggio 2018 (Fonte www.wikipedia.org)

2.2 L'approccio integrato tra le misure (missioni) impresso dal PNRR come volano alla co-oprogettazione in materia di facilitazione digitale (e collocamento mirato dei diversamente abili)

Il progetto PNRR - Misura 1.7.2 del PNRR - Punti di Facilitazione Digitale ha trovato prima applicazione in Puglia con la D.G.R. n. 1526 del 7 novembre 2022 di approvazione del Piano Operativo regionale della Misura 1.7.2 "Rete di servizi di facilitazione digitale", denominato **"La facciamo facile?"**, con il coinvolgimento delle Agenzie regionali tra cui ARPAL Puglia in qualità di soggetto sub-attuatore, per l'implementazione di punti di facilitazione digitale presso le strutture dei Centri per l'impiego (in breve CPI). Il progetto "Punti di Facilitazione Digitale" si pone l'obiettivo di incrementare lo sviluppo delle competenze digitali dei cittadini per garantire l'inizio di un percorso di alfabetizzazione digitale del Paese, con l'intento di incrementare la percentuale di popolazione in possesso di competenze digitali di base. Il fine ultimo dell'intervento è rendere la popolazione target competente e autonoma nell'utilizzo di Internet e dei servizi digitali erogati dai privati e dalla Pubblica Amministrazione, abilitando un uso consapevole della rete e fornendo gli strumenti per beneficiare appieno delle opportunità offerte dal digitale. Grazie ai servizi forniti dai punti di facilitazione digitale, i fruitori vengono accompagnati e formati, sulla base delle loro specifiche esigenze e competenze di partenza (seguendo poi l'approccio incrementale di apprendimento disegnato da DigComp rispetto alle sue aree di competenza), al progressivo utilizzo autonomo e consapevole:

- di Internet e delle tecnologie digitali;
- dei principali servizi digitali pubblici messi a disposizione dalle PA locali e centrali, con focus principale sui servizi digitali in ambito delle politiche attive del lavoro attivati da ARPAL Puglia e Regione Puglia;
- dei principali servizi digitali privati (come ad esempio quelli relativi alle videoconferenze, agli acquisti di prodotti e servizi, alla formazione, all'utilizzo della posta elettronica, dei social network e delle app di messaggistica istantanea).

Tra gli obiettivi comuni nell'attuazione dei presidi di facilitazione digitale oggetto della Missione 1 - Componente 1 - Misura 1.7.2 "Rete di servizi di facilitazione digitale" del PNRR, vi è quello di consentire all'utenza dei Centri per l'impiego (uno dei luoghi più popolati dagli utenti, al pari della sanità, per il bisogno diffuso che vogliono soddisfare) compresa nella fascia di età 18/75, di acquisire competenze digitali di base utili ad accedere e gestire in autonomia i principali servizi digitali erogati dai suddetti centri,

contribuendo così al rafforzamento degli interventi di politiche attive del lavoro e semplificando il lavoro degli operatori di detti CPI.

La logica è chiara: digitalizzare i cittadini utenti in occasione della ricerca di lavoro ma anche migliorare l'accesso ai servizi per il lavoro attraverso la digitalizzazione!

I Punti di Facilitazione Digitale di ARPAL Puglia hanno avviato le attività di supporto alla facilitazione verso l'utenza nel mese di ottobre 2023, con l'allestimento dei corner di facilitazione digitale presso le sedi CPI interessate e con il coinvolgimento del personale di ARPAL Puglia: al 31 agosto 2024, presso i Punti di Facilitazione Digitale attivi di ARPAL Puglia, i cittadini partecipanti alle iniziative di formazione e supporto alla facilitazione digitale sono stati 18.376.

Nell'ambito delle risorse assegnate dalla Regione Puglia ad ARPAL Puglia quale soggetto sub-attuatore dell'intervento, vengono destinati al progetto € 1.672.000,00 a titolo di trasferimento agli ETS per la co-progettazione della gestione dei Punti di Facilitazione Digitale e la formazione/facilitazione e comunicazione locale, come già previsto dal Piano Attuativo di progetto.

Con A.D. n. 240 dell'11/3/2023, ARPAL Puglia ha quindi approvato l'Avviso pubblico per l'individuazione di enti del Terzo settore in altri contributi, da coinvolgere nel partenariato per l'attuazione del Progetto "Rete dei servizi di facilitazione digitale", allo scopo di avviare forme di co-progettazione volte a garantire l'espletamento delle attività necessarie alla concreta attuazione di 44 punti di facilitazione digitale dislocati nei Centri per l'Impiego di ARPAL Puglia. Nello specifico, le attività di co-progettazione prevedono che per ogni punto di facilitazione, gli ETS coinvolti dovranno:

- nominare per iscritto almeno un operatore che possa assumere la funzione di "facilitatore digitale";
- promuovere i servizi online offerti dalle pubbliche amministrazioni locali e centrali, con particolare riguardo a quelli offerti da ARPAL Puglia, anche con specifici eventi;
- accompagnare gli utenti all'avvio ed all'utilizzo dei servizi online offerti dalle pubbliche amministrazioni locali e centrali, con particolare riguardo a quelli offerti da ARPAL Puglia;
- offrire supporto per l'ottenimento dell'identità digitale;
- svolgere interventi formativi rivolti agli utenti o interventi di orientamento in tema di alfabetizzazione informatica;
- supportare gli utenti nell'utilizzo della piattaforma europea Europass o di servizi analoghi per la redazione del proprio Curriculum Vitae e delle lettere di presentazione;

- offrire opportunità di inclusione per soggetti con fragilità, ad esempio prevedendo interventi specifici a favore di persone con diverse abilità;
- fornire accompagnamento nella presentazione di pratiche digitali verso la P.A a fianco dell'utenza;
- eventualmente predisporre piattaforme digitali per la formazione online, sia individuale che di gruppo.

Ai sensi dell'art.9 dell'Avviso, è stata poi nominata una Commissione che ha svolto la funzione di valutazione, integrazione, approvazione od esclusione delle proposte progettuali presentate ad ARPAL Puglia, e che ha stilato la graduatoria finale delle proposte progettuali secondo criteri di valutazione oggettivi e discrezionali dalla quale è desunto l'ETS ammesso al tavolo di co-progettazione.

La co-progettazione si è articolata in una serie di incontri tra la stessa ARPAL Puglia e i soggetti ammessi alla fase di co-progettazione.

La proposta progettuale presentata in fase di manifestazione di interesse ha costituito la base per la definizione della proposta operativa da definirsi a valle nella fase di co-progettazione. Durante il primo tavolo di co-progettazione con l'ETS selezionato, avente carattere di assoluta novità per ARPAL Puglia trattandosi della prima esperienza per l'Agenzia di co-progettazione di un intervento insieme ad enti del Terzo settore, si è innanzitutto proposto, così come tra l'altro già previsto dall'Avviso pubblico, di chiedere al soggetto partner la disponibilità per la ripresa del tavolo di co-progettazione anche in qualsiasi momento successivo alla stipula della convenzione ex art. 12 della L. n. 241/1990 (**valorizzando la prevalenza del principio di appropriatezza delle azioni da porre in essere e la caratteristica di flessibilità di una procedura ex art. 55 rispetto a una ordinaria procedura di appalto**), per procedere all'integrazione e/o alla modifica delle tipologie e modalità di intervento, alla luce di sopravvenute e motivate necessità di carattere pubblicistico che dovessero richiedere la rimodulazione della programmazione delle attività concordate: viene pertanto sottolineata la necessità e l'opportunità di predisporre ulteriori **azioni di co-risultazione (intermedie e finali) delle attività messe in atto, in un'ottica di condivisione amministrativa del progetto che possa risultare continua e che possa dinamicamente adattarsi alle oscillazioni tra obiettivi previsti e risultati raggiunti.**

Successivamente all'analisi dei risultati raggiunti sul progetto da ARPAL per il tramite della propria rete di facilitatori digitali interni, si è evidenziata la capacità dei facilitatori interni di ARPAL nell'erogare attività *one shot* di facilitazione individuale, ponendo pertanto l'accento sulla necessità

di arricchire il progetto attraverso il valore aggiunto dato dall'esperienza degli ETS coinvolti nella progettazione, in particolare nell'organizzazione ed erogazione di attività di vera e propria formazione sulle competenze digitali: nello specifico, si è proposto di curare la co-progettazione degli interventi di facilitazione digitale verso il target d'utenza dei CPI più svantaggiato, in particolare verso le categorie protette e gli iscritti al collocamento mirato: **è qui che il diritto al lavoro si integra con il diritto alla salute in generale incrociando la mission dei servizi di welfare e socio-sanitari.** L'idea di abbattere le "barriere digitali" che si pongono come estensione delle barriere "architettoniche" e "percettive" quale ostacolo alla completa realizzazione sociale e lavorativa del soggetto svantaggiato, incontra la coerenza con gli obiettivi della Misura 1.7.2 PNRR di cui trattasi, con la *mission* di cui all'art. 1 comma 3 lettera n) dello Statuto di ARPAL Puglia (cit. «...attuare interventi integrati rivolti alle persone con disabilità e con fragilità e vulnerabilità in integrazione con i servizi sociali dei comuni e i dipartimenti di salute mentale delle aziende sanitarie locali») e con le numerose esperienze pregresse e progetti gestiti in passato dall'ETS coinvolto. A livello strettamente operativo, si è poi condivisa l'ipotesi di un inserimento immediato ma progressivo e armonizzato dei facilitatori digitali di competenza dell'ETS, dando priorità all'avvio del progetto nelle sedi ad oggi meno performanti per criticità oggettive o logistiche, e si è sottolineata l'esigenza di analizzare, nel secondo tavolo di co-progettazione, un piano operativo dettagliato redatto dall'ETS coerentemente con la proposta progettuale presentata in fase di candidatura all'Avviso nonché tenuto conto dei dati aggiornati sullo stato di avanzamento del progetto.

L'accordo unanime rispetto a tutti gli aspetti progettuali ha poi determinato la chiusura dei lavori di co-progettazione, portando alla stipula della successiva convenzione di disciplina del rapporto di partenariato, ai sensi dell'art. 12 della L. n. 241/1990 e secondo quanto previsto dal D. Lgs. n.117/2017, regolante il rapporto di collaborazione tra l'Amministrazione procedente e gli ETS partner tra ARPAL Puglia e gli ETS coinvolti.

3. Attraverso il Piano operativo della procedura di co-progettazione: le forme di amministrazione condivisa quale traduzione concreta del modello di welfare/salute di precisione

Il piano operativo è stato configurato come l'atto di sub programmazione di dettaglio con cui rendere la procedura di co-oprogettazione un reale strumento di massima appropriatezza della presa in carico dei potenziali

utenti interessati, la traduzione concreta del modello di welfare/salute di precisione che rende l'art. 55 del dlgs. 117/2017 lo strumento più evoluto e più adatto per traguardare tale obiettivo. Di seguito alcuni stralci dello stesso commentati a fini di valutazione dell'attività di co-progettazione (le valutazioni dello scrivente autore sono riportate in corsivo e in neretto).

Premessa

Il primo incontro di coprogettazione ha consentito alle Cooperative sociali Medtraining e Frequenze di poter in primo luogo apprendere lo stato di fatto in merito al raggiungimento degli obiettivi previsti per la Misura "Punti di Facilitazione digitale", nonché di poter definire meglio gli obiettivi della progettualità e i risultati auspicati in termini non solo quantitativi ma anche e soprattutto qualitativi. Lo scambio di visioni e di necessità ha consentito la migliore definizione della proposta progettuale candidata e la condivisione di elementi che solo la modalità della coprogettazione di fatto consente.

Le attività previste

Facendo una sintesi di quanto previsto nell'Avviso di coprogettazione e dalla proposta progettuale candidata, possiamo riassumere le seguenti macro attività:

Attività 1 Facilitazione digitale

Avviso

È previsto che ciascun centro di facilitazione digitale svolga a favore dei cittadini, a titolo gratuito, le seguenti attività: almeno 24 ore settimanali di Formazione/assistenza personalizzata individuale erogata generalmente su prenotazione o a sportello, sia in modalità diretta che on line.

Proposta progettuale

Si prevede l'impegno di 44 facilitatori con funzioni anche di referente, i quali garantiranno le 16,5 ore settimanali di apertura al pubblico per ogni Punto.

Si prevede inoltre, l'impegno di ulteriori risorse umane con profili professionali adeguati a garantire la realizzazione delle ulteriori attività. 7,5 ore settimanali di facilitazione indiretta, in back office, da remoto, tramite l'utilizzo di piattaforma a cura dell'ETS.

Valutazione della fase: lo strumento della co-progettazione garantisce l'apporto integrato al progetto delle esperienze degli ETS selezionati alle attività di pubblico servizio dell'Agenzia.

Attività 2 Formazione

Avviso

Per almeno 50 ore annuali totali, sulle voci a) e/o b) possono variamente attivate e declinate a livello operativo presso ciascun centro di facilitazione digitale:

- a) Formazione individuale on line, anche in modalità di autoapprendimento e asincrona, attraverso l'accesso in autonomia ai materiali già disponibili nel catalogo delle risorse formative sul sito web di Repubblica Digitale o realizzati ad hoc dagli ETS beneficiari, promuovendo percorsi personalizzati;
- b) Formazione in gruppi (in presenza e/o canali online) attraverso micro-corsi utili a supportare i cittadini in applicazioni/esercitazioni, risoluzione di problemi pratici ed eventuali approfondimenti con il fine di massimizzare la formazione sincrona. In questo caso il facilitatore può strutturare le attività in modo mirato, stimolando proattivamente il coinvolgimento dei cittadini anche sulla base di test di autovalutazione e delle risorse formative disponibili sul sito web di Repubblica Digitale o create ad hoc.

Proposta progettuale

50 ore annuali articolate in:

- Attività di formazione online, anche in modalità di autoapprendimento e asincrona, tramite l'utilizzo di piattaforme a cura dell'ETS, che permettano l'identificazione dei cittadini ai fini della rendicontazione e per tracciare l'attività erogata;
- Formazione in gruppi (in presenza e/o canali on line) attraverso mini-corsi, eventi, ecc...

Valutazione della fase: lo strumento della co-progettazione consente di co-risultare in itinere quanto emerge sul versante dei fabbisogni formativi effettivi degli utenti e finalizzare azioni formative appropriate, quasi sartoriali, rispetto a quanto effettivamente necessario agli stessi.

Servizio Facilitazione

Per il servizio di facilitazione si è ritenuto di modulare l'intervento in linea con i dati del target raggiunto.

Il servizio di Front office da priorità e attenzione agli ambiti al disotto del 10% del target, prevedendo di avviare il servizio entro 10 giorni dalla stipula della convenzione; per poi seguire entro 15 giorni per quelli al disotto del 40% del target previsto, arrivando ad un totale di 9 ambiti nei primi 15 giorni.

Nei successivi 5/7 giorni sono stati avviati tutti gli ambiti al di sotto del 70% del target, quindi ulteriori 13 ambiti, e nei successivi 10 giorni gli ambiti che hanno già superato il target previsto al 31/12/24.

(...)

Il servizio è stato istituito attraverso la creazione di una sezione specifica sul sito web dell'ets capofila Medtraining, linkabile ad altri siti indicati da ARPAL, la grafica è stata definita insieme all'Amministrazione procedente al fine di adeguarla alle linee di comunicazione già avviate dallo stesso.

La pagina è costruita su quattro sezioni:

- 1) Sezione FAQ dove raccogliere le domande e relative risposte alle più comuni e frequenti domande
Sezione COME FARE PER
Sezione COSA OCCORRE PER
Dove caricare Link a risorse esterne, Consigli, Vademecum, Guide e Tutorial (anche video) per le più comuni operazioni
Strumenti indispensabili (CV, SPID, E-MAIL, PEC)
- 2) Sezione CHIEDI ALLO STAFF* dove è possibile interagire in modo:
 - a) diretto / sincrono (TELEFONO - WHATSAPP - CHAT sul sito) con possibilità di fissare richiamo/appuntamento
 - b) indiretto / asincrono attraverso TICKET di assistenza dove chiedere informazioni o richiedere materiale documentale (l'utente apre un ticket, una sorta di discussione con lo staff, dove pone un quesito e gli operatori possono rispondere scrivendo in seguito una risposta e l'utente decide se soddisfatto di chiudere la discussione o continuare con un'ulteriore richiesta sempre all'interno dello stesso ticket. Terminata la "discussione" il ticket viene chiuso e l'utente non può continuare ad interagire ma eventualmente può aprire un nuovo ticket.) I ticket possono aiutare lo staff ad arricchire la sezione FAQ.

Per questa sezione è stata prevista la registrazione (il più semplificata possibile) in modo da poter gestire l'interazione nel rispetto di tutte le indicazioni in materia di privacy e per dare la possibilità all'utente di poter gestire le proprie richieste, salvo altre indicazioni del committente, in linea con strumenti già attivi.

- 3) Sezione formazione direttamente connessa alla organizzazione del servizio successivo.

***Valutazione della fase:** è evidente come lo strumento/il paradigma della co-progettazione generi plasticamente un allargamento dello spazio pubblico che si traduce in allargamento del perimetro di fruizione dei servizi pubblici, progressivamente e in itinere e, perché progressivamente la realizzazione delle attività produce un quadro aggiornato e puntuale di quello che “serve”, garantendo il massimo dell’appropriatezza possibile dell’azione pubblica, imparagonabile rispetto ad altri strumenti di “approvvigionamento” dei servizi di cui dispone la Pubblica Amministrazione.*

(...)

3.1 ATELIER di Facilitazione Digitale per persone iscritte al Collocamento mirato, Categorie Protette, persone con disagio psichico e Migranti

Obiettivi e contenuti

1. Alfabetizzazione Digitale Inclusiva

- o **Competenze di Base:** Insegnare l’uso di computer, tablet e smartphone, comprendendo funzioni essenziali e navigazione su Internet.
- o **Sviluppo delle Competenze Avanzate:** Offrire moduli avanzati su software specifici (es. suite per ufficio) e strumenti digitali utili per il lavoro e la vita quotidiana.

2. Accesso ai Servizi Online

- o **Utilizzo di Servizi Pubblici e Privati:** Insegnare come accedere a servizi online (sanità, previdenza sociale, banche, centri per l’impiego) e utilizzare piattaforme della Pubblica Amministrazione.
- o **Navigazione Sicura:** Educare sulla sicurezza online e sulla protezione delle informazioni personali.

3. Promozione dell’Autonomia e Inclusione Sociale

- o **Integrazione Comunitaria:** Favorire il networking e la connessione tra partecipanti per costruire una comunità di supporto.
- o **Sviluppo della Fiducia in Sé:** Accrescere la fiducia nei partecipanti per interagire attivamente nella società e nelle reti sociali.

4. Supporto alle Opportunità Lavorative

- o **Preparazione al Mercato del Lavoro:** Offrire competenze per la ricerca di lavoro online, creazione di CV e preparazione a colloqui mediante gli strumenti digitali.
- o **Sviluppo di Competenze Trasversali:** Promuovere abilità come problem solving e comunicazione, rilevanti in qualsiasi contesto professionale.

5. **Promozione della cittadinanza attiva digitale:**
 - o **Consapevolezza dei Diritti e Doveri:** Informare i partecipanti sui loro diritti e doveri come cittadini digitali stimolando una maggiore responsabilità e coinvolgimento nelle questioni pubbliche.
6. **Approfondimenti Tematici**
 - o **Per Disabili:** Approfondire l'uso di tecnologie assistive e risorse per la disabilità, nonché i diritti e le opportunità di inserimento lavorativo (collocamento mirato).
 - o **Per Migranti:** Trattare tematiche relative all'integrazione, come diritti civili, accesso a servizi e opportunità di supporto nella comunità (lavoro, formazione e istruzione, sanità).

Struttura del Laboratorio

1. **Durata e Frequenza**
 - o **Durata Totale:** 17 incontri, ciascuno di 2/3 ore.
 - o **Frequenza:** Settimanale o bisettimanale entro il 31/12/2025
2. **Suddivisione per Fasce d'Età**
 - o **18-30 anni:** Focus su social media, networking, e opportunità lavorative. Maggiore interazione e utilizzo di piattaforme giovanili.
 - o **31-50 anni:** Approfondimento su competenze professionali, uso di software per il lavoro, procedure fiscali e per la sanità.
 - o **51-74 anni:** Insegnamento delle competenze di base e assistenza all'uso di tecnologie più semplici, con un focus su servizi di vita quotidiana.

Rete di riferimento:

Attori principali:

1. Ambiti territoriali
2. Cpi
3. Asl
4. Dipartimento di salute mentale

Attori secondari:

1. Organizzazioni Non Governative (ONG)
2. Scuole e Università
3. Professionisti del Settore
4. Aziende Locali e Associazioni di Categoria
5. Caf e Sindacati:
6. Associazioni familiari diversamente abili, degli invalidi e dei minorati della vista e dell'udito

***Valutazione della fase:** questa fase dimostra come lo strumento/paradigma della co-progettazione possa, più di ogni altra procedimentalizzazione dell'attività pubblica, renderla flessibile e incrociare/integrare branche della Pubblica Amministrazione che altrimenti avrebbero difficoltà a finalizzare la loro azione comune al comune risultato: la salute dell'individuo-utente, che solo attraverso il concorso delle misure erogate da più amministrazioni può traggare e restando frammentate può solo negare.*

L'ETS assume così il ruolo di facilitatore dell'integrazione tra PA che, allargando lo spazio pubblico, ne consente la migliore conformazione al risultato comune di appropriatezza della presa in carico: ruolo di facilitatore che semplifica l'accesso ai servizi e alle "cure" necessarie, facendo assumere alla semplificazione stessa il ruolo di "cura".

4. **Conclusioni:** dal diritto al lavoro a quello alla salute, verso una valutazione di impatto dell'amministrazione condivisa come strumento di maggiore appropriatezza nel traggare Lea e Leps, nel solco della prospettiva dei camper per il lavoro, tra occupazione buona e antimafia sociale

Se è vero che sulla salute non si specula e che ogni risorsa sottratta all'utile speculativo, a parità di standard di cura, è una risorsa in più per rendere le cure maggiormente appropriate; e se è altresì vero che la salute di precisione è un obbligo e non un'opzione, a cui gli strumenti di amministrazione condivisa meglio si prestano dell'ordinario appalto (di tale ipotesi è convinto oramai anche lo stesso legislatore degli appalti che nell'ultima versione del codice ha introdotto il principio di risultato che in materia di salute assume il nome di "appropriatezza" e ci pare anche molto convincente l'analisi che precede queste conclusioni), cosa aspetta il legislatore nazionale e regionale e lo stesso terzo settore a promuovere in questo ambito di attività di interesse generale, almeno sul versante della salute di prossimità, modelli di amministrazione condivisa riservati agli enti iscritti al RUNTS, senza escludere che si possano sperimentare servizi di sussidiarietà circolare e non necessariamente orizzontale, al fine di non escludere il profit fortemente intriso delle categorie della responsabilità sociale di impresa (si vedano le società benefit) da tale processo? Perché nell'attuale quadro organizzativo e normativo del sistema di salute pubblica, anche fortemente impattante con gli standard di efficienza della spesa del PNRR, non imboccare la via che mette fuori i mercanti dal tempio dei soggetti profit e no profit, per aprire le porte all'economia sociale e civile autentica fondata sulla sussidiarietà circolare nel settore della salute di prossimità (cure domiciliari, case e ospedali di comunità ma

anche servizi per il lavoro e tutti quei servizi pubblici che impattano in modo integrato su Lea/Leps) e valorizzante la migliore tradizione pubblicistica, del terzo settore e del privato profit? Perché tutto deve essere per forza o pubblico o privato? È pronta l'impresa italiana ad assumersi la sfida etica di non "speculare" più in tema di salute (nel perimetro che al sostantivo salute da l'OMS) in nome dell'appropriatezza delle cure che è prioritaria rispetto a ogni contabilità aziendale (e da una prima valutazione potrebbe anche costar meno a parità di servizi)? Mi pare un buon motivo perché la ricerca a tutti i livelli, a partire da quella sui sistemi di management dei sistemi di salute, inizi ad impegnarsi, unitamente a un serio esame "etico" di quanto oggi emerge all'orizzonte a cura del decisore pubblico e dell'attore privato che ha scelto la mission pubblica (il terzo settore).

Si aggiunga come ulteriore spunto di riflessione che Lea e Leps si inseguono, anche laddove uniformemente soddisfatti, in condizioni territoriali disomogenee, perché disomogenee sono le condizioni di partenza da cui ogni territorio parte. Se la speranza di vita e di mortalità in culla è diversa tra territori del centro nord e territori del centro sud, non è questione solo di Leps o di Lea più o meno formalmente traguadati ma di condizione di contesto su cui più fattori, più determinanti della salute (*Dahlgren and Whitehead, 1993*) agiscono e interagiscono. Determinanti della salute sono per la scienza gli stili di vita individuali e collettivi, i fattori costituzionali, età, genere, livello di istruzione, condizioni di lavoro, capitale sociale e relazionale, coesione sociale e territoriale, ecc. Lea e Leps non fanno una sintesi di tali determinanti ma sono limitati per definizione perché si rapportano al perimetro per il quale sono stati configurati (sanità e welfare) e non al complessivo benessere su cui si fonda il concetto di salute globale (definizione OMS).

Il realismo e il diritto ci insegnano che le norme sono norme e in quanto tali vanno rispettate e lo sforzo/esercizio degli studiosi e degli interpreti può essere quello della moderazione etica del cambiamento, per riprendere la magistrale e umanissima espressione usata dal Santo Padre a proposito dell'intelligenza artificiale in seno alla riunione del G7 in Puglia.

Si potrebbe sperimentare una primissima moderazione etica utilizzando l'amministrazione condivisa quale paradigma per escludere che almeno sanità, istruzione, lavoro e welfare, possano essere oggetto dell'attenzione del profit selvaggio? Tale input può essere oggetto di una norma nazionale ma anche di una norma regionale ma anche più semplicemente (tanto è possibile per sanità, istruzione, lavoro e welfare in quanto attività di interesse generale elencate nell'art. 5 del dlgs 117/2017) di una scelta amministrativa di Aziende sanitarie pubbliche, Agenzie regionali, Comuni/Ambiti territoriali sociali, che potrebbero legittimamente applicare il Codice Unico del Terzo settore

in alternativa all'appalto, la rendicontazione a costi reali in alternativa all'utile, il ricorso al privato sociale iscritto al RUNTS con garanzia di requisiti prestabiliti a monte e a presidio e rafforzamento della tutela dell'interesse pubblico anziché la libera (e selvaggia) iniziativa economica su beni speciali come la salute e l'istruzione. Sono pronti le PA e gli ETS del nostro Paese?

L'Agenzia Regionale per le politiche attive del lavoro della Regione Puglia, ancora in corso l'esperienza oggetto dell'approfondimento di questa trattazione in materia di facilitazione digitale nei servizi per il lavoro e per l'inclusione socio-lavorativa per i soggetti fragili, si è assunta una sfida di questo tipo, "dando in pasto" al paradigma della co-progettazione una progettualità finanziata dal PNRR all'interno del Piano Nazionale di Potenziamento dei centri per l'impiego, denominata **"Camper per il lavoro", elaborata per aumentare la prossimità nello spazio (on the road) ma anche nei tempi di erogazione dei servizi per l'impiego (fin dalle prime ore dell'alba) ma anche nelle finalità, guardando alla soluzione della piaga del capolarato, offrendo servizi nei luoghi dello sfruttamento del lavoro: oltre l'ordinarietà di quello che un tempo si chiamava "il collocamento" per collocarsi nel solco del perseguimento della salute globale degli individui e delle comunità, per ampliare lo spazio pubblico sul versante soggettivo agli ETS e oggettivo all'antimafia sociale che il contributo alla salute di tutti nei luoghi dello sfruttamento lavorativo può darlo ampiamente, perseguendo un'attività di interesse generale ancora troppo poco sperimentata a partire dal Codice Unico del Terzo settore, pur avendo quest'ultimo rafforzato gli strumenti a disposizione degli ETS (vedi il social bonus ex art 81 del Dlgs. n. 117/2017).**

PARTE QUARTA

**IL CONTESTO DELLA REGOLAZIONE.
REGOLE A PROVA DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA**

I REGOLAMENTI DEGLI ENTI LOCALI COME STRUMENTI DI INNOVAZIONE PER L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'«autonomia regolamentare» degli enti locali nell'amministrazione condivisa. – 3. Casi ed esperienze: Bologna e Labsus. – 4. Casi ed esperienze: Brescia. – 5. Casi ed esperienze: Milano. – 6. Prime conclusioni.

1. Premessa

Lasciando sullo sfondo figure centrali del lungo processo di definizione del quadro normativo attuale che ha visto il riconoscimento del modello di collaborazione tra amministrazioni, cittadini ed enti del Terzo settore dell'amministrazione condivisa, con questo elaborato si intende approfondire il ruolo dei regolamenti comunali quali strumenti di amministrazione condivisa ed evidenziarne alcuni caratteri di innovatività nell'esperienza più recente.

Negli ultimi anni, anche grazie al ruolo centrale avuto dagli enti locali nello sviluppo e nell'applicazione di nuovi modelli e strumenti di collaborazione, sono maturati strumenti normativi consolidati che oggi riconosciamo come capisaldi dell'amministrazione condivisa.

L'introduzione del codice del Terzo settore, gli sviluppi generati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020, e le indicazioni operative fornite dal decreto n. 72/2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno contribuito a definire un quadro giuridico avanzato, che ha riconosciuto le esperienze già sperimentate dagli enti locali.

Queste amministrazioni, e in particolare le città, svolgono un ruolo di laboratorio nella costruzione di questo “nuovo diritto”. Esse operano non come semplici attuatori di politiche nazionali, ma veri e propri motori di cambiamento, capaci di tradurre principi generali in soluzioni innovative per il benessere collettivo, contribuendo a definire un sistema amministrativo in evoluzione. La vicenda dell'amministrazione condivisa è un esempio di come i comuni manifestano la propria *«proiezione strategica, che cerca di obbligare lo Stato, sulla base di un dato quantitativo crescente, ad inserire il tema nell'“agenda” del Parlamento»*, nonché permettendo così *«un rilancio “di senso” dell'amministrazione locale tout court considerata»*¹.

¹ F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, n. 2, p. IX.

In particolare, gli enti locali, a partire dalle azioni realizzate in tema di beni comuni e di welfare, hanno sperimentato nuove modalità di relazione con i cittadini e con le formazioni sociali, traducendo in questo modo il principio di sussidiarietà (art. 118 ultimo comma), che scopre nel principio di solidarietà il proprio «significato profondo»². In questo modo l'amministrazione promuove una gestione collaborativa tra pubblico e privato, che permette la valorizzazione delle «esperienz[e] di autoproduzione sociale rivolta al perseguimento di interessi generali»³. Anche per i regolamenti comunali in materia di amministrazione condivisa si tratta di soluzioni normative, quasi sempre *praeter legem*, che hanno permesso, la «legittimazione progressiva [di] soluzioni innovative e creative spese per gli interessi generali, anche se queste oltrepassano gli argini rigidi delle normative consolidate»⁴.

Oggi i regolamenti comunali offrono uno strumento per ri-organizzare la pubblica amministrazione locale alla luce del nuovo paradigma dell'amministrazione condivisa, favorendo la creazione di un «ecosistema stabile» in attuazione del principio di sussidiarietà, come auspicato da L. Gallo in questo volume⁵. L'amministrazione condivisa richiede una ri-organizzazione che passa anche dalla strutturazione degli uffici e dall'aggiornamento dei regolamenti che ne disciplinano il funzionamento⁶. Nell'immaginare la portata di tale ri-organizzazione, Gallo esplicita la necessità di iniziare dall'integrare degli strumenti in essere ed elenca alcuni regolamenti che dovranno essere necessariamente aggiornati. Si tratta di quelli relativi a: «a) organizzazione degli uffici; b) procedimento amministrativo e accesso agli atti; c) concessione di contributi ed altre utilità economiche; d) concessione e valorizzazione di spazi, beni ed immobili pubblici; e) affidamento di contratti pubblici»⁷.

² Si richiama l'espressione di G. BERTI, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1993, n. 3, p. 409: «Si riscopre così il significato profondo della sussidiarietà che costituisce veramente la traduzione, in termini di organizzazione sociale e politica, del principio di solidarietà». Si veda anche L. ANTONINI, *L'amministrazione condivisa come metodo per preservare il principio personalista*, pubblicato sul sito di Terzjus, 5 maggio 2024, che evidenzia come l'amministrazione condivisa vada letta, anche, come declinazione del principio personalista.

³ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, n. 2, p. 286.

⁴ F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. ARENA e M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento, 2022, p. 78.

⁵ L. GALLO, *L'amministrazione condivisa come fattore di innovazione amministrativa e sociale degli enti locali*, nel presente volume.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

In questa prospettiva, il presente contributo intende offrire alcuni primi riferimenti relativi richiamando i casi e le esperienze che hanno segnato il percorso degli enti locali in questa materia. La cornice concettuale dell'amministrazione condivisa può comprendere ambiti differenti, che hanno visto i casi più noti di attuazione del principio di sussidiarietà esplicarsi attraverso la potestà regolamentare dei comuni. Il richiamo va all'esperienza dei beni comuni e alle prime attuazioni degli art. 55 e 56 del Codice del Terzo Settore nell'ambito dei servizi sociali. Si tratta di esperienze differenti ma accomunate da una condivisa volontà di aprire la pubblica amministrazione alla comunità, direttamente con i cittadini e/o attraverso le formazioni sociali. Da queste esperienze è possibile trarre insegnamenti utili alla prospettiva di una ri-organizzazione delle pubbliche amministrazioni nell'ottica dell'amministrazione condivisa.

2. L'«autonomia regolamentare» degli enti locali nell'amministrazione condivisa

Senza volersi soffermare sulle fonti di riconoscimento dell'autonomia regolamentare degli enti locali del nostro ordinamento (anzitutto l'art. 117 sesto comma Cost. e l'art. 7 d.lgs. 267/2000), appare utile ripercorrere la normativa e le esperienze che negli anni si sono succedute in materia di regolamenti per l'amministrazione condivisa, per comprendere il ruolo che hanno svolto nell'affermazione di questo modello di amministrazione.

Nel far ciò verranno considerati due “campi” di applicazione dell'amministrazione condivisa che hanno visto i regolamenti quali elementi di sperimentazioni determinante: i beni comuni; la co-programmazione e co-progettazione⁸.

Riguardo l'esperienza dei beni comuni, il riferimento va fatto fin da subito all'esperienza del Comune di Bologna e allo sforzo messo in campo da Labsus, che hanno svolto un ruolo centrale nella diffusione del paradigma dell'amministrazione condivisa. Gli strumenti principali di questa esperienza sono stati il regolamento di Bologna (2014) e, in sua attuazione, i Patti di collaborazione, quali modelli collaborativi tra cittadini, enti del Terzo settore e amministrazio-

⁸ Come individuato da V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA e M. BOMBARDELLI (a cura di), cit., p. 28, è possibile di distinguere il “campo” del “modell[o] di amministrazione, e quello di un campo di applicazione, in particolare l'esperienza dei beni comuni”. A partire da questa distinzione si intende considerare, oltre ai beni comuni, il caso della co-programmazione e della co-progettazione quale ulteriore esempio di “campo di applicazione”.

ni⁹. L'esperienza dei beni comuni ha ambito ad essere un modello di attuazione del principio di sussidiarietà in un procedimento in tre passaggi «dall'art. 118, ultimo comma della Costituzione, al regolamento comunale, e infine ai patti di collaborazione, partendo dal massimo di generalità e di astrattezza fino a pervenire al massimo di specificità e di concretezza»¹⁰.

Il suo successo è stato confermato dalla diffusione dell'esperienza manifestata dall'avvenuta approvazione di un regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni da parte di più di 300 enti locali su tutto il territorio nazionale¹¹. Questo risultato va riconosciuto in larga parte all'azione di Labsus, impegnata nella promozione dell'idea collaborativa alla base dell'amministrazione condivisa, con un approccio interdisciplinare e operativo, di cui uno dei vettori principali è stato il modello di *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni*. Questa esperienza è arrivata ad influenzare non solo i comuni, com'è avvenuto con un'azione di diffusione a macchia d'olio di questa buona prassi, ma anche altri livelli di governo, quali le Città metropolitane, Comunità montane e Unioni di Comuni e, soprattutto, le Regioni. In particolare, l'adozione da parte di diversi legislatori regionali di norme in materia ha aperto la strada ad un'ulteriore diffusione e ad una maggiore formalizzazione delle buone prassi inaugurate a livello comunale¹².

Analogamente, ma in maniera differente, il modello dei regolamenti comunali quale strumento di amministrazione condivisa ha avuto un ruolo di rilievo anche nel campo dei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione. All'interno di un quadro normativo nazionale, che a partire dal 2000 è mutato significativamente, l'autonomia regolamentare degli enti locali ha permesso la sperimentazione di modalità e di strumenti per la co-programmazione e co-progettazione.

Le prime esperienze di coprogettazione hanno trovato spazio operativo con il DPCM del 30 marzo 2001, emanato in attuazione della legge n.

⁹ Su questa esperienza si veda, *ex multis* G. ARENA, *Il diritto dell'amministrazione condivisa*, in E. CARLONI, A. PIOGGIA E B. PONTI (a cura di), *Lo sguardo del giurista e il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 5,

¹⁰ C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019, p. 976.

¹¹ Un elenco aggiornato delle amministrazioni che hanno adottato un regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni è curato da Labsus: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>.

¹² In particolare, e, con particolare riguardo al tema dei beni comuni, Lazio (l.r. 10/2019), Toscana (l.r. 71/2020), Umbria (l.r. 2/2023), Emilia Romagna (l.r. 3/2023).

328/2000, che ha previsto, in via sperimentale, l'utilizzo di strumenti innovativi come le istruttorie pubbliche per co-progettare con collaborazioni tra amministrazioni pubbliche ed enti del Terzo settore¹³.

Sebbene il decreto non definisse ancora un quadro completo per lo sviluppo della co-progettazione, esso ha aperto la strada a una nuova modalità di collaborazione basata su processi partecipativi e sulla valorizzazione della capacità progettuale degli attori del Terzo settore. Questa possibilità è stata colta da alcune esperienze, locali, tra le quali si possono richiamare i Patti di Sussidiarietà della Liguria, le iniziative del Comune di Brescia e l'esperienza del regolamento del Comune di Ferrara¹⁴. Questi esempi hanno dimostrato

¹³ Come ci ricorda anche il punto n. 4 dei Considerato in diritto della sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale. Per un commento sulla normativa dei primi anni 2000 in materia, si vedano G. PASTORI, *Pubblico e privato nei servizi sociali* e E. BARONI, *Commento al D.P.C.M. 30 marzo 2001*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI e G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 2007, nonché, più recentemente, V. Tondi delle Mura, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo Settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 13-14 e L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, n. 14/2020 p. 193.

¹⁴ I tre esempi hanno riguardato la relazione delle amministrazioni pubbliche e gli enti del Terzo settore. L'esperienza ligure nasce dalle previsioni della legge regionale n. 42/2012 (in particolare artt. 22 e ss, art. 31) che, anticipando l'art. 55 del d.lgs. 117/2017, ha permesso la sperimentazione di forme di co-programmazione e co-progettazione in ambito sociale. Il caso del Comune di Brescia nasce dall'esperienza del *Consiglio di indirizzo del welfare della città*, partecipato dall'amministrazione e da enti del terzo settore, che ha portato all'adozione di un *Regolamento comunale* (2022). Sul punto si veda C. CATALBIANO, *Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa*, in B. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, p. 183 e ss. e L. GOTTI, *Sperimentando la co-programmazione a livello locale. L'esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città*, in *Impresa sociale*, n. 4/2022, p. 58 e ss. Riguardo al caso di Brescia si veda anche la proposta di regolamento per la relazione con gli enti del Terzo settore sviluppata in seno al gruppo di lavoro costruito in quegli anni intorno all'assessorato per il welfare e in particolare va considerata l'importanza di questa elaborazione, ipoteticamente immaginata quale esempio per l'elaborazione di un regolamento-tipo da G. ARENA *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore* in A. FICI, F. GIGLIONI, L. GALLO (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 30. Entrambi i casi sono stati segnalate quali "migliori prassi" di amministrazione condivisa nell'ambito delle consultazioni svolte dall'ANAC a supporto dell'elaborazione delle *Linee guida per l'affidamento dei servizi agli enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali*, adottate con delibera n. 32/2016: si vedano le osservazioni del Forum nazionale del Terzo Settore, dell'Alleanza Cooperative Sociali Italiane e Confcooperative Federsolidarietà, sinteticamente riportate nella relazione di Analisi di impatto della regolazione (AIR) alle suddette *Linee guida* ANAC, p. 13. Relativamente al Regolamento del Comune di Ferrara (delibera del Consiglio comunale 5 dicembre 2016, n. 4/128359/2016),

come gli enti locali per rispondere alle esigenze del territorio, abbiano sperimentato l'amministrazione condivisa, attivando percorsi condivisi tra pubblico e privato sociale ben prima dell'adozione del Codice del Terzo settore.

Un ulteriore passo in questa vicenda è stato mosso con consolidamento di queste pratiche avvenuto con la delibera n. 32/2016 dell'ANAC, che ha fornito *Linee guida per l'affidamento dei servizi agli enti del Terzo Settore e alle cooperative sociali*. Queste hanno richiamato esplicitamente ai principi della sussidiarietà, cooperazione, efficacia ed efficienza, nonché all'autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali, con un esplicito riferimento a quanto previsto dagli artt. 1 e 3 della l. 327/2000. Le *Linee guida* hanno anticipato i contenuti della riforma del Terzo settore, prevedendo elementi di maggiore specificazione anche riguardo al ruolo degli enti locali nell'attuazione dell'«amministrazione condivisa» adattandola alle specificità dei contesti territoriali¹⁵. L'art. 55 del nuovo Codice del Terzo settore ha definito il quadro di azione di co-programmazione e co-progettazione, lasciando alle amministrazioni la definizione di procedure e modalità. In particolare, come messo in luce dalla dottrina, l'art. 55 costituisce lo «scheletro»¹⁶ in cui, autonomamente, Regioni, province e Comuni possono agire, anche adottando atti relativi alla propria autonomia regolamentare¹⁷.

Su questo elemento particolare, l'autonomia regolamentare, è stato ancor più esplicito il decreto ministeriale n. 72, 1 aprile 2021, contenente le *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore)*, laddove riporta che: «[o]ccorre tener conto che fra i principi comuni è compreso anche quello dell'autonomia organizzativa e regolamentare. Ne deriva che ciascun ente pubblico, fra quelli appena richiamati, potrà dare attuazione alle disposizioni del Titolo VII tenendo conto del proprio assetto organizzativo, ma più

si veda quanto segnalato da Gallo, che lo identifica quale unico esempio di regolamento comunale per la co-progettazione adottato prima dell'approvazione del Codice del Terzo settore. L. GALLO, *Esperienze e prassi operative nel rapporto fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, in A. FICI, F. GIGLIONI, L. GALLO (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 122 e ss.

¹⁵ Sul punto V. Tondi delle Mura, cit., p. 5.

¹⁶ Così L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, p. 192.

¹⁷ In questo senso L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 214, nonché l'intervento di A. Lombardi al Convegno Welforum.it del 17 dicembre 2018, pubblicato *Coprogrammazione e coprogettazione, in equilibrio tra autorità e libertà*, in *Welforum*, 30 gennaio 2019.

in generale delle scelte statutarie, nonché utilizzare i regolamenti esistenti (a mero titolo esemplificativo, in materia di assegnazione di contributi e sovvenzioni, di affidamento dei contratti pubblici, di affidamento e valorizzazione di beni pubblici o di procedimento amministrativo) o approvarne di nuovi»¹⁸. Il riferimento è alle “amministrazioni pubbliche” definite dal d.lgs. 165/2001, per le quali non solo può essere applicato il metodo dell’amministrazione condivisa, ma per le quali l’autonomia organizzativa e regolamentare dell’ente funge da modalità con cui contribuire al bilanciamento tra le esigenze in gioco, quali la trasparenza e la concorrenza con solidarietà e sussidiarietà: «[...] la co-programmazione deve svolgersi nel rispetto dei principi in materia di evidenza pubblica; al riguardo, il CTS non contiene previsioni o prescrizioni in ordine al contenuto degli avvisi. La ragione di ciò è legata al richiamato principio di autonomia organizzativa e regolamentare di ciascun ente, al quale è riconosciuta la discrezionalità nella declinazione in concreto dell’istituto previsto dal Codice»¹⁹.

A partire da queste previsioni normative, ma anche dai casi sperimentali sviluppati prima dell’adozione del Codice del Terzo settore, negli ultimi anni l’azione degli enti locali nell’attuazione di co-programmazione e co-progettazione si è ancor più diffusa²⁰. In particolare, sono stati adottati diversi strumenti differenti nel *nomen*, dirette espressioni dell’«autonomia regolamentare» prevista dalla normativa nazionale sopra analizzata²¹.

In una logica multilivello, che caratterizza la materia dei servizi sociali, l’autonomia regolamentare è stata inoltre oggetto di interventi anche da parte dei legislatori regionali.²² Senza voler richiamare le molte norme regionali che negli anni si sono succedute, appare utile considerare quelle che, da ultimo, hanno regolato la materia nel campo della co-programmazione e co-progettazione. Si richiamano quelle delle Regioni Umbria (l.r. 2/2023),

¹⁸ *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore)*, approvate con d.m. 72/2001, p. 7

¹⁹ *Ivi*, p. 9.

²⁰ A riguardo si veda la sintetica ricostruzione svolta da L. GALLO, cit., p. 122.

²¹ Oltre l’esperienza di Brescia e del suo *Regolamento*, dell’esperienza ligure dei *Patti di sussidiarietà*, si veda anche il caso del comune di Venezia e delle *Linee guida per la co-progettazione nella Direzione coesione sociale del Comune di Venezia*, approvate con decreto dirigenziale 26 luglio 2023, n. 1696.

²² Riguardo le esperienze regionali si veda B. BOSCHETTI, C. CAVALLARO, L. GIACHI e F. PROIA, *L’amministrazione condivisa oltre il Codice del Terzo settore* in B. BOSCHETTI (a cura di), *Per un Laboratorio dell’Amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, p.17 e ss. In particolare, con riguardo alle leggi adottate Regioni Lazio e Toscana, si veda anche F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell’amministrazione condivisa* cit., p. 78 e ss.

Emilia Romagna (l.r. 3/2023), Piemonte (l.r. 7/2024, con riguardo alla partecipazione del Terzo settore, mentre il tema dell'amministrazione condivisa è stata esplicitamente oggetto della l.r. 5/2024), Molise (l.r. 21/2022) Toscana (l.r. 65/2020, con riguardo alla partecipazione del terzo settore, mentre il tema dell'amministrazione condivisa è stato esplicitamente oggetto della l.r. 71/2020). La norma piemontese²³, quella molisana e quella umbra riportano un generico riferimento all'autonomia regolamentare (rispettivamente agli artt. 3, 10, 11 e 13 e agli artt. 2, 8, 12 e 14), la legge toscana, invece, all'art. 10 richiede che gli enti locali, se decidono di attivare procedimenti di co-programmazione, (ai sensi della medesima legge) diano attuazione ai principi della materia attraverso la «propria autonomia regolamentare»²⁴.

Fatto salvo questo inquadramento, appare ora utile richiamare i casi più noti di adozione di regolamenti comunali che, seppur operando in diversi ambiti, nell'arco dell'ultimo decennio hanno permesso lo sviluppo di sperimentazioni rilevanti che hanno contribuito alla diffusione della conoscenza del modello dell'amministrazione condivisa.

3. Casi ed esperienze: Bologna e Labsus

Per le ragioni già citate, appare utile considerare il regolamento del Comune di Bologna (2014) e il regolamento-tipo sviluppato da Labsus. Il regolamento di Bologna del 2014 è costituito da 36 articoli suddivisi da IX Capi²⁵. Apre fornendo specificazioni e definizioni necessarie a comprendere il modello dello strumento nell'amministrazione condivisa e procede indicando i principi generali e via via nelle specifiche del caso. Ha previsto alcuni elementi innovativi, tra cui possono annoverarsi la previsione di strumenti

²³ Significativa l'esperienza piemontese che è intervenuta con due leggi di poco successive (n. 5 e 7/2024). La l.r. 5/2024, relativa all'amministrazione condivisa dei beni comuni, arriva a prevedere l'adozione da parte della Giunta del "regolamento tipo regionale sull'amministrazione condivisa a uso degli enti locali" (art. 9). La l.r. 7/2024 lascia invece all'autonomia degli enti locali l'ipotesi di adozione di un regolamento per l'attuazione dell'art. 55 d.lgs. 117/2017.

²⁴ Sull'esperienza Toscana si rinvia a L. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione*, in *federalismi.it*, 8/2024, p. 7 e ss.

²⁵ Capo I – Disposizioni Generali, Capo II – Disposizioni di carattere procedurali; Capo III – Interventi di cura e rigenerazione di spazi pubblici; Capo IV – Interventi di cura e rigenerazione di edifici; Capo V – Formazione; Capo VI – Forme di sostegno; Capo VII – Comunicazione, trasparenza e valutazione; Capo VIII – Responsabilità e vigilanza; Capo IX – Disposizioni finali e transitorie.

attuativi di facile applicazione (patti territoriali) nonché l'individuazione di strumenti e forme degli elementi di incentivazione e sostegno economico (agevolazioni, rimborsi e altre forme di finanziamento), che hanno permesso sin da subito di sostenere le prime applicazioni.

Il regolamento-tipo di Labsus è nato dall'esigenza di semplificare e diffondere lo strumento nato dall'esperienza bolognese²⁶. Arrivando nel 2017, a seguito dell'approvazione del d.lgs. 117/2017, riporta alcune specifiche relative alle novità introdotte dal nuovo Codice. In particolare, si richiama il riferimento (già all'art. 1 co. 3) al campo di applicazione del regolamento, limitato ai beni comuni: «trova applicazione in tutti i casi in cui la collaborazione non può avvenire secondo gli articoli 55 e 56 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117». Con ciò viene chiarito che questo regolamento opera nell'ambito dell'amministrazione condivisa ma al di fuori delle forme di co-programmazione e co-progettazione introdotte dal codice. Rispetto al regolamento bolognese, come da intenzioni degli autori, il regolamento-tipo presentava un modello semplificato. Il risultato è visibile già dall'osservazione della struttura in 24 articoli suddivisi in VII Capi²⁷. In particolare, mantenendo una struttura leggera e flessibile, questo strumento sceglie di non approfondire alcune specifiche applicative e procedurali, nonché i dettagli relativi alle forme di sostegno e di rendicontazione. Tuttavia, a fronte di questa semplificazione, il regolamento-tipo introduce innovazioni di particolare interesse, tra le quali si richiamano: la previsione di due tipologie di patti di collaborazione, ordinari e complessi, al fine di permettere un uso più flessibile dello strumento (art. 7 e 8); la previsione di una struttura organizzativa apposita, l'«Ufficio per l'amministrazione condivisa» (art. 6 co. 2); la partecipazione di gruppi informali e dei bambini (art. 2, co. 1 lett. c) e art. 3 co. 1 lett f)).

Questi regolamenti sono stati adottati rispettivamente nel 2014 e nel 2017 e negli anni hanno visto diversi aggiornamenti, nei quali è possibile rilevare alcune innovazioni significative.

Il regolamento-tipo nell'aggiornamento del 2024 mantiene l'organizzazione in 24 articoli e VII Capi. Propone un'evoluzione del modello del 2017 orientata alla sostenibilità, all'inclusione delle imprese (purché nella

²⁶ Come indicato da Labsus stessa e, in particolare, da F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, 10 aprile 2017: <https://www.labsus.org/2017/04/regolamento-beni-comuni-il-nuovo-prototipo-di-labsus/>.

²⁷ Capo I – Disposizioni generali; Capo II – Disposizioni di carattere procedurale; Capo III – Rigenerazione e gestione condivisa di immobili e spazi pubblici; Capo IV – Forme di sostegno; Capo V – Comunicazione, trasparenza e valutazione; Capo VI – Responsabilità e vigilanza; Capo VII – Disposizioni finali e transitorie.

dimensione della loro responsabilità sociale e non nelle attività di profitto, art. 2 co. 1 lett.c)), all'educazione e all'utilizzo di tecnologie innovative volte a facilitare la collaborazione.

Il nuovo regolamento adottato dal Comune di Bologna (2022) non si pone come semplice aggiornamento, ma come una nuova e significativa rielaborazione. Rilevante è, in particolare, l'aggiunta di nuovi ambiti di amministrazione condivisa. Allarga il campo oltre i beni comuni per regolare, più in generale, anche i rapporti con gli enti del Terzo settore²⁸. La struttura formale presenta una minima variazione (37 articoli suddivisi in X Capi), ma riporta innovazioni significative nei contenuti contenute nel regolamento. Con questo aggiornamento, infatti, il Comune intende regolare la co-programmazione e co-progettazione di cui al nuovo Codice del Terzo settore, riportandole nella cornice dell'amministrazione condivisa, già sperimentata con il regolamento per la tutela dei beni comuni. Come riporta Di Memmo: «Il fulcro del nuovo regolamento consiste quindi nella definizione di una filiera coerente e completa della collaborazione che, partendo dalla programmazione condivisa, porta alla progettazione condivisa e quindi alla realizzazione delle attività con l'affiancamento ed il sostegno del Comune»²⁹. Questa nuova impostazione assume un significato particolare nel mondo dell'amministrazione condivisa, visto il ruolo che ha avuto l'esperienza di Bologna nella sperimentazione del primo modello di regolamento.

4. Casi ed esperienze: Brescia

Una dell'esperienza più significative, in quanto tra le prime sviluppate nonché per le soluzioni innovative che ha adottato è quella del Comune di Brescia. L'esperienza nasce a partire dallo strumento di partecipazione e dialogo con gli enti del Terzo settore: il *Consiglio di indirizzo del welfa-*

²⁸ Si veda un primo commento di D. DI MEMMO, *Commento al nuovo regolamento di Bologna sull'amministrazione condivisa*, 24 gennaio 2023 pubblicato da Labsus all'indirizzo ; nonché <https://www.labsus.org/2023/01/commento-nuovo-regolamento-di-bologna-sullamministrazione-condivisa/>; A.A. GALLI, *Nove anni dopo, a Bologna un nuovo quadro regolamentare dell'Amministrazione condivisa*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2024, p. e ss.

²⁹ D. DI MEMMO, cit. Sul punto si veda anche l'osservazione relativa al dibattito suscitato dalla nuova impostazione del regolamento: «Molto dibattuto in fase di approvazione del nuovo regolamento è stato infatti il tema della possibilità per il Comune di continuare a coinvolgere anche soggetti diversi dagli enti del terzo settore nei percorsi di programmazione e progettazione condivisa, ritenendo ormai gli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo Settore (CdTS) l'unica fonte abilitante alla costruzione di relazioni sussidiarie».

*re della città*³⁰. A partire da questa esperienza, l'assessorato al welfare ha costituito un gruppo di lavoro sul tema co-programmazione e co-progettazione che ha elaborato una proposta di regolamento per i rapporti con gli enti del Terzo settore e, in particolare, per l'attuazione del Codice del Terzo Settore³¹, i cui esiti sono stati in parte tradotti nel 2022 con l'adozione di un regolamento con delibera 7 novembre 2022, n. 61 del Consiglio comunale.

Il regolamento è costituito da 20 articoli, suddivisi in 4 Parti³² e richiama sin dalle definizioni, inserite al primo articolo, riferimenti espliciti al Codice del Terzo settore a cui intende dare attuazione. In questo modo il regolamento definisce con chiarezza il proprio ambito di azione e, soprattutto, la differenza rispetto ai regolamenti per i beni comuni. Attuando l'art. 55 del Codice del Terzo settore, gli strumenti individuati della co-programmazione e della co-progettazioni non si pongono in diretta attuazione del principio di sussidiarietà, art. 118 ultimo comma, ma sono mediati dalla norma nazionale.

L'oggetto principale di questo regolamento è costituito dall'individuazione di specifiche, strumenti e modalità per l'attuazione di procedure di co-programmazione (Parte Seconda, art. 9 e 10), co-progettazione (Parte Terza, art. dall'11 al 15). Viene anche precisato come il regolamento, riguardando una materia specifica, non sostituisce ma integra i regolamenti esistenti in materia di procedimento amministrativo ed in materia di concessione di benefici sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici (art. 2 co. 3).

Se si volesse individuare un elemento che caratterizza per innovatività, questo potrebbe essere riconosciuto nel richiamo al ruolo del "Consiglio di Indirizzo del Welfare" (CIW)³³, che viene ribadito essere la sede permanente della città di Brescia ai fini dello svolgimento dell'attività di co-programmazione nell'ambito delle politiche di welfare.

³⁰ Su questa esperienza si veda L. GOTTI, *Sperimentando la co-programmazione a livello locale. L'esperienza bresciana del Consiglio di indirizzo del welfare della città*, in *Impresa sociale*, n. 4/2022, p. 58 e ss.

³¹ G. ARENA, cit. e L. GALLO, cit., in A. FICI, F. GIGLIONI, L. GALLO (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore* cit., rispettivamente p. 30 e p. 122.

³² Parte Prima – Disposizioni generali; Parte Seconda – Co-programmazione; Parte Terza – Co-progettazione; Parte quarta – Convenzioni; Parte quinta – Disposizioni finali.

³³ A riguardo si veda quando riportato in nota 11.

5. Casi ed esperienze: Milano

Il Comune di Milano ha adottato, negli anni, due regolamenti in questa materia: quello relativo ai beni comuni (2019)³⁴ e quello relativo al rapporto con gli enti del Terzo settore (2023)³⁵.

Il primo è costituito da 18 articoli, senza suddivisioni in Capi o Titoli. Si ispira all'esperienza di Bologna e al modello elaborato da Labsus, ma assume una forma sintetica e semplificata. Introduce alcuni elementi innovativi di interesse quali: il riferimento alla sostenibilità intergenerazionale (art. 3 co. 10), include i beni confiscati alla mafia³⁶ (art. 1, lett. f)) e il riferimento alle attività dei Municipi nell'ambito della sussidiarietà.

Va rilevato che il territorio milanese, oltre al regolamento del Comune di Milano, ha visto anche l'adozione di un regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni da parte della Città metropolitana di Milano. Si è trattato della prima Città metropolitana che ha adottato questo genere di strumento. Anche questo regolamento è ispirato all'esempio bolognese e a quello di Labsus, di cui ha adottato anche alcuni elementi di novità, quale l'apertura alla partecipazione dei bambini (art. 2, co. 1 lett. c), art. 3, co. 1 lett. f)). Analogamente il regolamento metropolitano ha integrato questi modelli con elementi di interesse, come il riferimento alle generazioni future (art. 2, co. 1 lett. a) e art. 3, co. 1 lett f))³⁷.

Il regolamento del Comune di Milano relativo ai rapporti con gli enti del Terzo settore mostra invece una struttura articolata. È costituito da 32 articoli suddivisi in 3 Titoli³⁸. Come nel caso del regolamento bresciano, il regolamento del Comune di Milano intende porsi in attuazione delle previsioni del Codice del Terzo settore (come esplicitato all'art. 2 del regolamento). Si tratta di un documento particolarmente dettagliato che specifica le modalità di attuazione sia della co-programmazione che della co-progettazione. Ri-

³⁴ Approvato con deliberazione del Consiglio comunale 20 maggio 2019, n. 15.

³⁵ Approvato con deliberazione di Consiglio Comunale 3 luglio 2023, n. 45.

³⁶ Il tema dell'azione dei comuni relativamente ai beni confiscati alla mafia e dei possibili ambiti di amministrazione condivisa in questa materia erano già stati segnalati da F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa* cit., p. 76.

³⁷ Riguardo il caso della Città metropolitana di Milano si vedano anche le considerazioni di C. Tubertini, cit., p. 984, che mette in luce come il regolamento sia una riproposizione del modello bolognese e, forse, non sia stata colta l'opportunità di adottare un regolamento maggiormente innovativo e rispondente alle specifiche caratteristiche del territorio metropolitano lombardo.

³⁸ Titolo I – Disposizioni generali; Titolo II – Forme e strumenti; Titolo III – Uso e valorizzazione dei beni mobili e immobili pubblici da parte degli Enti del Terzo settore.

spetto al regolamento bresciano, quello milanese mostra un approccio multidimensionale, con un riferimento più ampio alle attività di interesse generale previste dall'art. 5 del Codice del Terzo settore (art. 3). Il regolamento bresciano, infatti, a fianco ad un richiamo generale alle attività di interesse generale identifica alcuni *focus* di azione specifici (art. 3 co. 3).

Di particolare interesse è anche l'esplicito richiamo alla disciplina della pianificazione zonale e alla normativa regionale³⁹, che permette un collegamento esplicito tra amministrazione condivisa, norme regionali in materia di servizi sociali e l'attività degli ambiti territoriali del sociale.

Il regolamento milanese mostra una volontà dell'amministrazione di definire uno strumento operativo in grado di orientare l'amministrazione e garantire il Terzo settore⁴⁰ nell'attuazione del nuovo Codice del Terzo settore.

6. Prime conclusioni

Da questa prima, seppur sintetica, analisi è possibile cogliere l'importanza del ruolo dei regolamenti comunali nello sviluppo di esperienze di amministrazione condivisa che nell'arco di un decennio hanno determinato l'affermarsi di questo metodo. Esperienze autonome, quali quella dei beni comuni e quella della co-programmazione e co-progettazione, oggi convergono nell'ambito di una medesima cornice, quella dell'amministrazione condivisa, che ne interpreta la comune intenzione di sperimentare rapporti collaborativi, sussidiari e solidali, tra pubbliche amministrazioni, cittadini ed enti del Terzo settore.

L'attuazione del principio di sussidiarietà, attraverso la sperimentazione di pratiche collaborative, non necessita dell'adozione di regolamenti comunali: i patti di sussidiarietà possono essere adottati senza un regolamento per i beni comuni; le procedure di co-programmazione e co-progettazione possono essere (e vengono) attuate direttamente senza la previa adozione di regolamenti sui rapporti tra amministrazioni ed enti del Terzo settore. Tuttavia, come nota la dottrina, l'esercizio dell'autonomia regolamentare «[d]à

³⁹ Si richiamano in particolare le *Linee guida* che hanno determinato l'introduzione nel sistema lombardo di modelli collaborativi. In particolare, la d.g.r. 25 febbraio 2011, IX/1351 con riguardo agli strumenti di co-progettazione e, da ultimo, alle linee guida approvate con d.g.r. 15 aprile 2024, n. XII/2167, con riguardo al ruolo della co-programmazione nella pianificazione zonale lombarda.

⁴⁰ Si prenda ad esempio l'individuazione di termini per la risposta da parte dell'amministrazione alle istanze degli enti del Terzo settore (art. 4 co. 3, art. 6 co. 1, art. 7 co. 3, art. 11 co. 4).

forza agli strumenti che si vogliono adottare (patti territoriali ad esempio): la mancanza di un regolamento di contesto indebolisc[e] la forza giuridica»⁴¹ dello strumento, ancor più «se si tiene conto che esso dà sostanza a un modello di amministrazione che fatica ancora ad affermarsi». ⁴² Lo strumento regolamentare non solo permette di trasformare il «rapsodico ricorso all'amministrazione condivisa in una disciplina sistematica»⁴³, ma nel far ciò favorisce la diffusione della conoscenza di questo modello di amministrazione, sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni stesse. Arriva a determinare le relazioni delle amministrazioni con i cittadini e gli enti del Terzo settore, ma anche l'organizzazione e le modalità di azione delle amministrazioni.

Alla luce di queste considerazioni comuni, i due campi di applicazione dell'amministrazione condivisa mostrano un quadro particolarmente differenziato a partire dalla loro relazione con l'art. 118 ultimo comma. Come già esplicitato, i regolamenti per i beni comuni si pongono quali diretti attuatori e, invece, gli interventi su co-programmazione e co-progettazione di pongono in un contesto già regolato dalla disciplina nazionale e, spesso, regionale. A partire da questo fondamentale distinguo, si comprende la differenza sperimentata nell'attuazione di questi strumenti negli ultimi dieci anni, da cui è possibile svolgere alcune considerazioni ulteriori, riguardo l'effettiva applicazione e le criticità di questi strumenti

Sul caso dei regolamenti per beni comuni e dei patti di collaborazione, alcune considerazioni significative sono già state svolte in dottrina, in particolare con riguardo alla geografia della diffusione di questi strumenti nel territorio nazionale. È significativo rilevare che questo genere di strumenti sia diffuso nei comuni con più di 20.000 abitanti⁴⁴. Ciò conferma, ancora una volta, i limiti dell'azione dell'amministrazione, che sono spesso determinati dall'effettiva capacità amministrativa degli enti e, in particolare, delle risorse che la contraddistinguono, non solo economiche ma anche in termini di personale. L'effettiva capacità delle piccole amministrazioni di svolgere adeguatamente le proprie funzioni condiziona la possibilità di sperimentazione in questi contesti di nuovi modelli di amministrazione, quale l'amministrazione condivisa. Paradossalmente, l'attuazione di forme e strumenti di sussidiarietà orizzontale potrebbe aprire fruttuose applicazioni proprio laddove le amministrazioni presentano maggiori fragilità. Con ciò risulta ancor più

⁴¹ F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa* cit., p. 88.

⁴² *Ivi*, p. 80.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Come osservato da C. TUBERTINI, cit., p. 977 e ss.

rilevante la necessità di formare e accompagnare queste amministrazioni, e il loro personale, nella scoperta e applicazione di nuovi modelli e prassi amministrative.

Riguardo il campo della co-programmazione e co-progettazione, non è noto alcun database o archivio di raccolta delle esperienze realizzate⁴⁵ e la dottrina sull'argomento mostra una limitata diffusione dello strumento regolamentare⁴⁶. Va considerato, anzitutto, che la presenza di normative nazionali e regionali che disciplinano la co-programmazione e co-progettazione facilita una diretta attuazione di questi strumenti. Inoltre, al netto delle sperimentazioni sopra citate, il modello previsto dell'art. 55 del Codice del Terzo settore ha un carattere innovativo che, inoltre, ha vissuto una vicenda complessa nella sua attuazione e interpretazione, su cui la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale ha determinato un passaggio fondamentale⁴⁷. Questi aspetti determinano, come per il campo dei beni comuni, complessità attuative legate ai limiti strutturali delle amministrazioni e, in particolare, della loro capacità amministrativa nel confrontarsi con nuovi strumenti e modelli. Il suggerimento sollevato da Arena, di immaginare l'elaborazione di un Regolamento-tipo si pone nell'ottica di un'azione culturale che, laddove si intende adottare un nuovo modello, appare utile ad accompagnare le amministrazioni⁴⁸.

Alcune considerazioni, inoltre, vanno svolte anche con riguardo al tema della sussidiarietà verticale e, in particolare, al possibile ruolo dei diversi livelli di governo nell'applicazione dell'amministrazione condivisa, come segnalato da Tubertini⁴⁹. In quest'ottica l'intervento di alcune Regioni e di alcune Città metropolitane apre ad una direzione di regolazione e coordinamento multilivello dell'amministrazione condivisa. In particolare, ciò rileva per l'ambito del sociale che, per sua natura, è determinato da una *governance* multilivello. Queste considerazioni si confrontano anche con una geografia

⁴⁵ A differenza del campo dei regolamenti per i beni comuni, per i quali è monitorata la diffusione da parte di Labsus.

⁴⁶ L. GALLO cit. e G. GOTTI, *Coprogrammazione e autonomia regolamentare dei Comuni. Riflessioni alla luce di alcune recenti esperienze toscane*, in *Impresa sociale*, n. 3/2023, p. 33 e ss.

⁴⁷ Si veda E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020, pp. 1184 e ss. e G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi dei rapporti con i cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2020, p. 1449 e ss.

⁴⁸ Come nota G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore* in A. FICI, F. GIGLIONI, L. GALLO (a cura di), cit., p. 30.

⁴⁹ C. TUBERTINI, cit.

amministrativa, quella degli ambiti territoriali del sociale, che per la maggior parte dei territori è delineata un dimensionamento sovracomunale. Per questo motivo, appare utile, a fianco allo strumento del regolamento comunale, immaginare l'adozione di altri strumenti d'area volti a regolare la co-programmazione e co-progettazione dei servizi.

Rilevante non è unicamente il coordinamento con i diversi livelli di governo, ma anche, all'interno del medesimo ente, con i diversi strumenti di pianificazione e programmazione. L'attuazione di un nuovo modello di amministrazione necessita di rafforzare il rapporto con altri strumenti che operano, o possono operare, in questo ambito, a partire dai documenti di programmazione (documento unico di programmazione; piani regolatori e di governo del territorio, oltre ai già citati piani di zona dei servizi sociali) e dagli strumenti collaborativi già in uso agli enti locali. Si pensi, a titolo di esempio, alle pratiche partecipative, quali i bilanci partecipati, e all'azione degli enti locali in tema di beni confiscati alle mafie, spesso adottati in un quadro d'insieme frastagliato, lasciato alla singola e occasionale iniziativa dell'ente⁵⁰. In quest'ottica risulta essere d'esempio il nuovo regolamento adottato dal Comune di Bologna che coordinando sotto la medesima cornice diversi strumenti di amministrazione condivisa di disciplina della relazione con gli enti del Terzo settore e quella relativa ai beni comuni, orienta verso una prospettiva integrata dei rapporti sussidiari tra l'amministrazione e la comunità.

⁵⁰ La caratteristica frastagliata del quadro di strumenti e di azione dei Comuni è stato segnalata da C. TUBERTINI, cit., p.978-979.

REGOLE DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA E REGOLE DEGLI APPALTI: UN CONFRONTO

SOMMARIO: 1. L'amministrazione condivisa dal punto di vista evolutivo della contrattualistica pubblica. – 2. Le regole delle forme di amministrazione condivisa del CTS. – 3. Le esperienze "altre". – 4. La scelta tra i modelli possibili.

Il rapporto tra la disciplina della contrattualistica pubblica e l'applicazione di modelli di amministrazione condivisa rappresenta uno dei temi di maggiore impatto e allo stesso modo problematici nell'analisi delle modalità con le quali i privati possono partecipare all'azione amministrativa.

Preoccupazioni non prive di ragioni, attesa la potenziale sovrapposizione di taluni ambiti di operatività e le concrete conseguenze connesse, con plurimi e diversificati interessi coinvolti, nonché, ancor prima, con principi da ritenere preminenti e comunque da bilanciare, idonei a orientare la scelta di utilizzare un procedimento rispetto all'altro e a valutare la legittimità o meno di tale opzione.

Come già affermato nella prima parte di questo lavoro, l'Amministrazione Condivisa ha appena raggiunto e superato un momento di "snodo"¹, rappresentato dall'approvazione del c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici n. 36/2023.

Non si tratta certo dell'unico e neanche principale momento decisivo nell'affermazione dell'Amministrazione Condivisa, e parallelamente a essa del principio di sussidiarietà orizzontale, anche dal punto di vista normativo². Rappresenta però un momento focale nella determinazione del rapporto tra tale forma di conseguimento dell'interesse generale condiviso con gli enti del Terzo settore e la disciplina degli appalti e delle concessioni pubbliche, intervenendo sul delicato rapporto tra due fonti legislative, ossia i due codici

¹ L. GALLO, Introduzione, in B. L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare* in Collana Quaderni Terzjus, ESI, Napoli, 2024.

² Per una succinta illustrazione dei momenti nevralgici dell'evoluzione dell'Amministrazione Condivisa, v. B. L. BOSCHETTI, N. BERTI e G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi* in B. L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, cit. pp. 61-63.

dedicati a tali ambiti, mirando a chiarirne il rapporto tramite l'introduzione di un apposito principio³ nel Nuovo Codice dei contratti pubblici.

Lo scenario che emerge era già stato delineato, dopo la "epocale" svolta verificatasi con l'approvazione del CTS⁴, dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020, la quale aveva affermato principi di indubbia rilevanza, soprattutto in un contesto giurisprudenziale ed esegetico che aveva mostrato un'interpretazione ondivaga e rimeditata⁵, i cui principi avevano trovato un primo spazio legislativo con il correttivo all'allora Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016; pronuncia costituzionale che, secondo quanto riconosciuto nella stessa relazione illustrativa al Nuovo Codice⁶, rappresenta

³ Inserendosi nell'innovativa scelta legislativa operata con il Nuovo Codice dei contratti pubblici di anteporre i principi alla disciplina dei singoli istituti, in discontinuità rispetto all'impostazione previgente. V. quanto rappresentato nella Relazione del Consiglio di Stato al Nuovo Codice dei contratti pubblici n. 36/2023: *"Il progetto di nuovo codice ha inteso, invece, dedicare una parte generale (la Parte I del Libro I) alla codificazione dei principi che riguardano l'intera materia dei contratti pubblici. Come è noto, infatti, rispetto alle altre fonti primarie la caratteristica di un codice è la sua tendenza a costituire un "sistema" normativo (ciò vale anche per la nuova codificazione cd. "di settore"; espressione approfondita dal parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato n. 2 del 2004). Nell'ambito di tale sistema, i principi rendono intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al codice rispetto alla frammentarietà delle sue parti, e consentono al tempo stesso una migliore comprensione di queste, connettendole al tutto (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 7 maggio 2013, n. 13). I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una "memoria del tutto" che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili. I principi sono, inoltre, caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme. Il ricorso ai principi assolve, inoltre, a una funzione di completezza dell'ordinamento giuridico e di garanzia della tutela di interessi che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni. Così [...] I principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale (art. 6) perimetrano il campo di applicazione del codice consentendo, alle condizioni stabilite, l'affidamento diretto di servizi sociali agli enti del terzo settore. [...] In questa direzione, si è voluto [...] utilizzare la norma-principio per risolvere incertezze interpretative (ad esempio, i principi che delimitano il campo di applicazione del codice, enucleando i rapporti tra appalti e contratti gratuiti da un lato e affidamenti di servizi sociali agli enti del terzo settore dall'altro)".*

⁴ A. FICI, *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, 2020, 14.

⁵ Si fa riferimento innanzitutto ai pareri del Consiglio di Stato nn. 2052/2018 e 3235/2019 su cui v. *infra*.

⁶ Dove si legge che *"L'articolo recepisce la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che ha sancito la coesistenza di due modelli organizzativi alternativi per l'affidamento dei servizi sociali, l'uno fondato sulla concorrenza, l'altro sulla solidarietà e sulla sussidiarietà orizzontale"*.

anche il fondamento del principio previsto dal Nuovo Codice dei contratti pubblici.

Il Nuovo Codice n. 36/2023 ha cristallizzato, nel principio contenuto all'art. 6 dello stesso, l'autonomia paritaria della disciplina della contrattualistica pubblica e delle forme di amministrazione condivisa disciplinate dal codice del Terzo settore, riconoscendo e affermando l'indipendenza di quest'ultime.

Tale emancipazione trascende le ordinarie forme di affidamento delle commesse pubbliche, interessando anche i rapporti con ulteriori istituti previsti dall'ordinamento e, specularmente, esprime concetti che paiono trasferibili, in virtù dei principi sottesi, anche a forme di amministrazione condivisa diverse.

1. L'amministrazione condivisa dal punto di vista evolutivo della contrattualistica pubblica.

Dovendo inevitabilmente circoscrivere le riflessioni – che meriterebbero esse stesse un intero volume – limitandole per ragioni di sintesi a quanto essenziale riguardo l'oggetto di analisi, per una compiuta consapevolezza e analisi della disciplina e delle regole deducibili è comunque necessario premettere e ricordare brevemente “come si è arrivati” all'attuale rapporto.

Il legame tra gli istituti dei due codici era stato inizialmente ricostruito in una chiave di sostanziale supremazia della disciplina della contrattualistica pubblica.

Difatti, interrogato riguardo la disciplina del precedente Codice dei contratti pubblici n. 50/2016 *ratione temporis* vigente, il Consiglio di Stato, con il proprio parere espresso in sede consultiva n. 2052/2018 aveva circoscritto la portata degli istituti ex artt. 55-56 del CTS contraendone l'applicabilità nell'ambito delle sole procedure a carattere non selettivo e “gratuite”, intendendo quest'ultimo concetto nel senso di “*non economicità del servizio poiché gestito, sotto un profilo di costi e benefici, necessariamente in perdita per il prestatore*”⁷.

Tale approccio, che di fatto esautorava la portata innovativa introdotta con gli istituti della co-programmazione, co-progettazione e dell'accreditamento, trovava un parziale ripensamento nell'approccio tenuto nel successivo parere del medesimo Consiglio di Stato n. 3235/2019, laddove, ancorché

⁷ G. MACDONALD, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sui rapporti tra amministrazioni pubbliche e terzo settore*, Labsus, 2018.

in via indiretta, rilevando l'impossibilità di ricomprendere *“nel campo di operatività delle linee guida non vincolanti”* dell'ANAC *“norme e agli istituti disciplinati dal Codice del Terzo settore”*, veniva sottolineata la diversità degli istituti analizzati e la sottesa distinta disciplina da applicare, evitando che quella dei contratti pubblici fagocitasse all'interno di essa ogni istituto introdotto dal codice del Terzo settore⁸.

Era questo lo scenario nel quale era intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020 la quale, sebbene limitando il suo intervento all'applicazione dell'art. 55 del CTS⁹, ha espresso primari principi che hanno avuto indubbie ricadute sulla *“portata esterna”* degli istituti del codice del Terzo settore: la Corte Costituzionale non si è *“limitata”* a riconoscere negli istituti della co-programmazione, co-progettazione e accreditamento la prima procedimentalizzazione in termini generali dell'azione sussidiaria dei rapporti tra ETS e pubbliche amministrazione, rappresentando così *“una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.”*, ma ha altresì affermato come *“tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corrispondenza di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”*. E tale estraneità rispetto alle logiche concorrenziali e di mercato proprie e caratterizzanti la contrattualistica pubblica comporta,

⁸ G. MACDONALD, *L'ANAC non può introdurre livelli di regolazione superiori per gli affidamenti di servizi sociali*, Labsus, 2020.

⁹ Peraltro esprimendosi riguardo una questione di illegittimità costituzionale inerente al riparto di competenze fra Stato e Regioni, con ritenuta invasione da parte della Regione Umbria della materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, nella parte in cui ha previsto tramite legge regionale il coinvolgimento anche delle cooperative di comunità nell'attività di programmazione, progettazione e accreditamento, ritenuta non sussistente per la Corte Costituzionale.

come precipitato logico, la non sottoposizione alla relativa disciplina degli affidamenti previsti per gli appalti pubblici¹⁰.

Come anticipato, tale approccio “separatista” era stato già oggetto di una prima introduzione nel precedente Codice dei contratti pubblici tramite la modifica imposta dalla c.d. legge semplificazioni 2020, prevendendolo sia nell’articolato riguardante “*i principi per l’aggiudicazione e l’esecuzione di appalti e concessioni*” che riguardo la scelta delle procedure e dell’oggetto del contratto, oltre che con specifico riferimento all’affidamento dei servizi sociali e ad altri servizi puntualmente specificati¹¹.

Una sua definitiva affermazione normativa¹² introdotta in modo sistemico e organico si ritrova nel Nuovo Codice dei contratti pubblici e, specificatamente, nel già richiamato art. 6 del d.lgs. n. 36/2023. Nel Nuovo Codice il principio di sussidiarietà orizzontale viene espressamente annoverato in correlazione a quello di solidarietà¹³, ultimando una definizione che, per lo meno secondo parte della dottrina, può essere intesa “aperta”, transcendendo il solo rapporto con gli istituti ex art. 55 del CTS¹⁴. Il contenuto della disposizione ribadisce l’esclusione dal campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici degli istituti disciplinati dagli artt. 55 e ss. del CTS, riprendendo altresì i concetti espressi dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 131/2020¹⁵.

¹⁰ G. BOTTINO, *Commento all’art. 6 del d.lgs. n. 36/2023*, in A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Giappichelli, 2024, p. 63, dove viene anche segnalata come “tecnicamente” la Corte Costituzionale non indichi una sottrazione della disciplina dell’art. 55 CTS dal diritto eurocomunitario della contrattualistica pubblica, ma una sua compatibilità in quanto conforme a esso.

¹¹ Rispettivamente gli artt. 30, comma 8, 59, comma 1, e 140 del d.lgs. n. 50/2016 come modificati dal d.l. n. 76/2020 convertito con l. n. 120/2020. Sul punto, G. BOTTINO, *Commento all’art. 6 del d.lgs. n. 36/2023*, cit., nonché A. MANZIONE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: trasferimento immobiliare come corrispettivo dell’appalto, opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione e partenariato sociale*, in *giustizia-amministrativa.it* pp. 12-13.

¹² Dopo che un tale approccio era già stato rilevato anche in sede giurisprudenziale, v. parere del Consiglio di Stato n. 802/2022 con il quale, come riportato nella stessa relazione al Nuovo Codice dei contratti pubblici “*La Sezione osserva che sia in sede legislativa che in sede di interpretazione giurisprudenziale emerge chiaramente una linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali che, rispetto a una fase iniziale di forte attrazione nel sistema della concorrenza e del mercato, sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi di sottrazione a quell’ambito di disciplina*” della contrattualistica pubblica.

¹³ Sulla sintonia e continuità tra il principio di sussidiarietà orizzontale e quello di solidarietà, oltre che con altri principi costituzionali, in un andamento autoalimentate, G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Touring Club Italiano, 2020.

¹⁴ Tra gli altri, v. F. Giglioni, *Rapporto Labsus* 2023, pp. 7-8.

¹⁵ Sulla criticità di una tale formale ripresa dei termini utilizzati dalla sentenza della Corte costituzionale, v. A. Manzione, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit. p. 12, nonché G. BOTTINO, *Commento all’art. 6 del d.lgs. n. 36/2023*, cit., p. 71.

Sul rapporto tra le due discipline e in vigenza del precedente Codice dei contratti pubblici, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva emanato il d.m. n. 72 del 31 marzo 2021 delineante le *“Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017”* che, con persistente attualità, contengono la delineazione, tra le altre cose, dei principi, criteri ed elementi caratteristici degli istituti indagati, in un’analisi *“finalizzata a supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione degli articoli 55, 56 e 57 del CTS”*.

2. Le regole delle forme di amministrazione condivisa del CTS.

Proprio il d.m. appena citato deve considerarsi un’importantissima bussola idonea non solo a delineare le caratteristiche degli istituti ex art. 55-57 del CTS, ma anche gli elementi differenziali rispetto alle procedure pubbliche di affidamento e concessione, facendo proprie, e sviluppando, gli approdi sul tema già brevemente richiamati.

L’esclusione di alcuna *“automatica applicabilità di schemi che prevedano la competizione e lo scambio sinallagmatico”* a differenza delle procedure tipiche per l’affidamento dei contratti pubblici, *“e la necessità di prevederne altri che partano da tale carattere genetico degli ETS”* si pone senza soluzione di continuità con la definizione dell’art. 55 del CTS, ripresa dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 131/2020 e riportata dal medesimo testo, quale *“«procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»”*.

Viene sottolineato come i procedimenti si differenziano *“in relazione all’ambito nel quale ricadono ed al fine perseguito”*: è centrale la scelta politica riguardo la preminenza e la valorizzazione dei principi propri dell’Amministrazione Condivisa rispetto a quello della concorrenza, alla quale si connette la presenza o meno di un rapporto sinallagmatico a prestazioni corrispettive, predefinite e rilevate a monte dall’Amministrazione come avviene per le procedure di affidamento disciplinate dal Codice dei contratti pubblici, in luogo di una *“co-costruzione del progetto”*, condiviso con gli enti del Terzo settore. È la partecipazione attiva dell’ente del Terzo settore e centralità del suo apporto concreto nella determinazione del servizio a differenziare la co-progettazione dalle procedure dei contratti pubblici¹⁶.

¹⁶ D. PALAZZO, *Commento all’art 55 del d.lgs. n. 117/2017*, in F. A. GENOVESE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Codice del Terzo Settore*, Giuffrè, 2024, pp. 329-331.

Difatti, il momento centrale dei procedimenti di cui al Codice del Terzo settore – e ancor più genericamente dell'Amministrazione Condivisa – risiede nel “contatto”, ossia nel momento di interlocuzione e definizione dell'attività, più che nel “contratto”, culmine delle procedure a evidenza pubblica.

Le linee guida sono altrettanto utili per delineare non solo le caratteristiche dei procedimenti del codice del Terzo settore, ma anche per indicare gli *iter* percorribili per rispettare le finalità e delineare le modalità tipiche utilizzabili per conseguire l'interesse generale voluto. Si tratta di “buone pratiche” che traducono i principi che devono informare i procedimenti amministrativi in esame, e in quanto tali malleabili e adattabili a seconda delle necessità nonché dello specifico strumento prescelto, pur nel rispetto dei principi che informano *in primis* le regole dei procedimenti amministrativi.

Così la “deformalizzazione” rispetto alle modalità di affidamento previste per le procedure riconducibili alla contrattualistica pubblica¹⁷ viene diversamente declinata, nei suoi elementi minimi o consigliati, per i due istituti della co-programmazione della co-progettazione, così come viene indicato il rapporto di continuità “naturale” tra tali istituti¹⁸.

La centralità partecipativa si delinea diversamente nell'applicazione dei due istituti non solo riguardo al “momento” nevralgico di identificazione del cuore dell'attività e nel suo atto finale, ma altresì nell'individuazione e nell'applicazione dei principi e delle regole che li devono caratterizzare e qualificare, in virtù anche della potenziale sovrapposizione, in taluni ambiti, con l'applicazione di altri istituti, proprio al fine di scongiurare ogni possibile confusione e criticità.

Così, nell'individuazione dei bisogni e delle conseguenti attività, modalità e risorse connesse, per la co-programmazione vengono indicate le fasi nelle quali si sviluppa tale istituto, concordi con l'*iter* tipico di un procedimento amministrativo, e gli elementi minimi che potrebbe avere l'avviso pubblico, la cui pubblicazione viene indicata costituire una “buona pratica”, incentrati sull'oggetto del procedimento e sulle relative tempistiche – congrue alla tipologia e complessità dell'attività, anche in considerazione dei soggetti coinvolti – rispettose della pubblicità e trasparenza richiesta, con l'indicazione di una “preferenza” per la conclusione del procedimento tramite l'elaborazione di un documento di sintesi.

¹⁷ V. VARONE, *I rapporti tra la P.A. e gli enti del Terzo settore*, in G. SEPIO (a cura di), *Manuale Terzo Settore 2023*, Milano, p. 276.

¹⁸ Si legge nelle Linee Guida: “da un lato, l'attivazione della co-progettazione dovrebbe essere la conseguenza dell'attivazione della co-programmazione, quale esito “naturale”.

Diversamente, le caratteristiche ontologiche della co-progettazione la rendono un istituto maggiormente prossimo ad altre forme di esercizio dell'azione amministrativa, ivi compresi a strumenti caratterizzati da rilievo anche economico; la vicinanza e potenziale confusione della co-progettazione utilizzabile per la realizzazione di interventi con altri istituti quali quelli propri dell'affidamento tramite le procedure della contrattualistica pubblica determinano l'essenziale e primaria necessità di garantire con maggiore rigore il regolare svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica che può assumere carattere selettivo e comunque avere natura comparativa, mantenendo ad ogni modo il carattere atipico che caratterizza gli istituti dell'art. 55 del CTS.

Le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore si preoccupano quindi non solo di indicare, ancorché in via meramente esemplificativa, i contenuti minimi che dovrebbe avere l'avviso pubblico di avvio della co-progettazione, che viene presupposto come necessario e potenzialmente integrato da una serie di allegati, ma anche taluni "accorgimenti" necessari per assicurare la legittimità della procedura: la centralità dei contenuti dell'attività previsti a monte e la preclusione, citando la relazione governativa, di *"modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner"*; la chiara delineazione del quadro progettuale ed economico, indicando le risorse messe a disposizione dalla parte pubblica e, specularmente, la centralità dell'attività di rendicontazione; le modalità di svolgimento delle sessioni progettuali, differenziate a seconda del carattere o meno selettivo dei partecipanti; la definizione degli elementi salienti all'interno della convenzione.

Un'ulteriore specificazione viene effettuata riguardo l'accreditamento previsto dall'art. 55 del CTS¹⁹. Per tale forma peculiare di declinazione della co-progettazione, basata su un regime autorizzatorio e in quanto tale già identificato come escluso dall'ambito di applicazione del previgente Codice dei contratti pubblici, vengono previste specifiche condizioni che sarebbe utile precisare, con particolare riferimento al regime economico e a un sistema rafforzato di controllo e monitoraggio oltreché al correlato regime sanzionatorio, sottolineando altresì la centralità del momento della scelta tra gli ETS accreditati, che deve esser particolarmente attento al rispetto del

¹⁹ Nonostante la coincidenza denominativa, è opportuno ricordare come si tratti di un istituto diverso da quello previsto in ambito sanitario e disciplinato a partire dal d.lgs. n. 502/1992.

principio di partecipazione e parità di trattamento garantendo contestualmente il carattere “aperto” dell’istituto.

Infine, non deve dimenticarsi come l’applicazione degli istituti dell’art. 55 del CTS è altresì interessata da plurime iniziative locali, con l’approvazione di leggi regionali e atti regolamentari che hanno determinato una “concorrenza positiva”²⁰ nella sua realizzazione e traduzione in esperienze concrete²¹.

3. Le esperienze “altre”.

Per le ragioni già esposte è stato necessario soffermarsi sulle dinamiche intercorse tra gli istituti del Codice del Terzo settore e la disciplina delle procedure a evidenza pubblica previste dal Codice dei contratti pubblici.

Come rappresentato in premessa al presente lavoro, il rapporto con la contrattualistica pubblica e con le regole più o meno ferree previste per essa (o meglio, la prevalenza e cogenza applicativa di alcuni principi idonea a scavalcarne altri, fino ad affossarne la portata) rappresentava, e rappresenta tutt’ora nella prospettiva applicativa, una delle principali problematiche di necessaria trattazione.

Ma le esperienze rilevanti trascendono gli ordinari rapporti intercorrenti tra questi due macro-settori comunemente intesi, sia riguardo specifici istituti innovativi previsti al loro interno, sia guardando fuori dal recinto di tali due *corpora* normativi.

Questi due macro-gruppi – gli ordinari affidamenti di appalti e concessioni e gli istituti ex art. 55 del CTS – non esauriscono, difatti e ovviamente, gli istituti sussumibili (anche) sotto una prospettiva propria del principio di sussidiarietà orizzontale.

E, anzi, le manifestazioni “esterne” a tale bipolarismo sono probabilmente anche tra le più floride dal punto di vista innovativo, di esperienze, necessità e risposte. Esperienze “spurie”, come sono state già efficacemente rilevate²². Ma anche esperienze di amministrazione condivisa basate su una

²⁰ M. CLARICH, B. L. BOSCHETTI, *Ai confini del Terzo Settore (e del suo diritto)* in Fici, Gallo, Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo Settore*, Napoli, 2020, riportata anche in D. PALAZZO, *Commento all’art 55 del d.lgs. n. 117/2017*, in F. A. GENOVESE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Codice del Terzo Settore*, Giuffrè, 2024, p. 323.

²¹ Sulle esperienze rilevanti, si veda B. L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell’amministrazione condivisa*, cit.

²² Sempre in B. L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell’amministrazione condivisa*, cit.

fonte regolamentare secondaria, o addirittura informali o comunque atipiche²³; e, dall'opposto angolo visuale, attività riconducibili a diversi settori rispetto a quelli analizzati, ma che si intersecano con i medesimi principi e valori informanti le procedure di cui agli artt. 55 e ss. del CTS.

L'esempio principe di manifestazione di amministrazione condivisa "esterna" e preesistente al binomio normativo analizzato si riviene nel modello basato sui c.d. patti di collaborazione, l'accordo con il quale l'amministrazione e i cittadini definiscono i termini della propria collaborazione per la cura di beni comuni per finalità di interesse generale²⁴ in concordanza con le regole del procedimento amministrativo disciplinate dalla l. n. 241/1990²⁵, e che generalmente trova la sua previsione in appositi regolamenti amministrativi approvati in diretta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale costituzionale²⁶. Strumenti giuridici in cui la fase di co-progettazione "interinale" ha portata "universale", essendo aperta indistintamente a singoli e associati, ammettendo e favorendo addirittura la partecipazione sia di soggetti "informali" che la sua declinazione "postuma", a valle della stipula del patto di collaborazione, con la più ampia e perpetua apertura partecipativa e democratica ipotizzabile.

Come rappresentato anche recentemente, la riconduzione di un'attività nell'ambito dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale dipende dall'angolo visuale dal quale si osserva e analizza l'esperienza, o meglio dall'ampiezza dello spettro visuale che si sceglie²⁷.

Nello stesso Nuovo Codice dei contratti pubblici si rinvencono taluni istituti, diversi rispetto all'ordinario affidamento di una commessa pubblica,

²³ Caratteristiche che non a caso sono state rilevate essere in qualche modo coesenziali alla stessa logica sussidiaria, che trova la sua più agevole manifestazione in esperienze di cittadinanza attiva che vengono poi, in un secondo momento, rilevate e riconosciute a livello normativo, secondo un andamento *bottom up*, v. P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi Orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023, p. 16.

²⁴ V. definizione in Labsus, *Voci in comune*, 2019.

²⁵ G. ARENA, *I custodi della bellezza*, cit., pp. 146 e ss.

²⁶ Su tale innovativo modello di amministrazione condivisa, così come sulla loro portata e rilevanza, quanto raccontato dagli stessi promotori di tale modello su www.labsus.org.

²⁷ Si veda A. MANZIONE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit. p. 2, che riassume i diversi istituti e la possibilità, criticata, di un possibile utilizzo improprio in virtù del quale tale "dizione può allargarsi a dismisura" sminuendone il significato. Riguardo un'ispirazione "diffusa" rinvenibile, in diversa intensità e nei più comuni e ordinari istituti e procedimenti amministrativi, G. MACDONALD, *La sussidiarietà orizzontale e cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Aracne, Roma, ottobre 2018;

che prevedono variamente la centralità della partecipazione collaborativa del privato.

Si tratta innanzitutto dell'istituto del “*partenariato sociale*”, oggi disciplinato all'art. 201 del Nuovo Codice nel quale sono stati accorpati i previgenti istituti relativi agli “*interventi di sussidiarietà orizzontale*” e del “*baratto amministrativo*” di cui agli artt. 189 e 190 del d.lgs. n. 50/2016.

Si tratta di un istituto espressamente descritto dalla relazione al Codice dei contratti pubblici quale “*tipica forma di collaborazione tra i privati e le Amministrazioni per la realizzazione di fini di interesse generale e, dunque, di sussidiarietà orizzontale ex art. 118, comma 4, Cost.*” caratterizzata da una “*reciproca datio in solutum*” consistente nell'esistenza di un credito tributario oggetto di compensazione con lo svolgimento di attività di interesse generale.

È quindi prevista una dimensione economica che rende onerosa la prestazione sotto forma di remunerazione indiretta, differenziando così l'istituto tanto rispetto al tipico “ordinario” partenariato pubblico-privato²⁸ – mancando altresì di alcuni dei suoi elementi tipici e presentando una diversa primaria finalità – quanto riguardo alle forme di partenariato riconducibili al CTS, con le quali si distacca anche in merito all'ambito soggettivo di applicazione, atteso che la sua applicazione non è limitata ai soli enti del Terzo settore²⁹.

Nella medesima rubrica e precisamente all'articolo seguente rispetto a quello dedicato all'istituto del partenariato sociale descritto è disciplinato l'istituto della “*cessione di immobili in cambio di opere*”, il quale trova anch'esso un proprio “progenitore” nella disciplina del precedente Codice dei contratti pubblici³⁰. Trattandosi di un istituto con il quale è prevista la possibilità di trasferire il diritto di proprietà di beni immobili preventivamente identificati in luogo del pagamento del corrispettivo tipico delle procedure di affidamento, è stata ampiamente discussa la sua collocazione in continuità con il partenariato speciale, non condividendo con esso le sue tipiche caratteristiche e, ancor prima, non presentando neanche quelli tipici del partenariato pubblico privato, a partire dall'assenza di alcun rischio operativo fino alla mancanza di rilevanza della disponibilità del bene³¹.

²⁸ E. PITINO, *Commento all'art. 201 del d.lgs. n. 36/2023*, in A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, cit. p. 1602.

²⁹ A. MANZIONE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit. p. 18.

³⁰ Art. 191 del d.lgs. n. 50/2016.

³¹ I. PARADISI, *Commento all'art. 202 del d.lgs. n. 36/2023*, in A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, cit. p. 1607 e ss. e A. Manzione, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit. Ancor più residuale appare l'accosta-

E, specularmente, anche all'interno dello stesso CTS sono presenti istituti riconducibili a tale approccio.

Si pensi innanzitutto alle convenzioni con le Aps e le OdV previste dall'art. 56 del CTS e le specifiche convenzioni per il servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza di cui al successivo art. 57 del CTS.

Entrambi gli istituti trovano il loro substrato nello scenario giurisprudenziale elaborato a livello euro-unitario e manifestano problematiche definitorie soprattutto in correlazione alla delimitazione oggettiva dell'ambito di utilizzabilità e alla loro qualificazione. Per tali ragioni, per le convenzioni ex art. 56 CTS assumono primario rilievo, anche a carattere discernitivo e nell'ambito di una procedura comparativa che si avvicina al modello delle gare pubbliche³², la maggiore convenienza del ricorso a tale istituto rispetto al mercato, e il concetto di gratuità e di rimborso delle sole spese effettivamente sostenute e documentate, senza soluzione di continuità con lo sviluppo interpretativo già rappresentato; proprio in virtù degli approdi raggiunti, la "convenienza" da considerare trascende la mera dimensione economica, dovendo tener conto anche della dimensione solidaristica e dell'impatto sociale insito in tali strumenti³³. Nonostante la continuità, non solo sistematica, con gli istituti dell'art. 55 del CTS, l'esistenza di un rimborso e quindi di un'onerosità per l'amministrazione e la presenza di un rapporto di scambio ha portato ad affermare la riconduzione di tali convenzioni nell'alveo degli appalti pubblici³⁴.

La speciale tipologia di convenzioni ex art. 57 del CTS ha un diverso campo di applicazione rispetto all'istituto dell'articolo precedente, tanto riguardo l'ambito oggettivo che quello soggettivo, disciplinando il trasporto sanitario di emergenza e urgenza previsto da affidare prioritariamente alle organizzazioni di volontariato³⁵. Affidamento che comunque è stato rilevato dover rispettare i principi e le regole proprie in generale delle convenzioni di cui al precedente articolo, ancorché con le caratteristiche volute dal legislatore per tale speciale istituto³⁶.

mento della disciplina della realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo espressamente ricondotte nell'ambito di applicazione dal Codice dei contratti pubblici, su cui sempre A. Manzione, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit.

³² D. PALAZZO, *Commento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017*, cit., pp. 339 e ss.

³³ Ancorché non manchino anche approcci più "ordinari" basati sul mero dato economico D. PALAZZO, *Commento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017*, cit., p. 340.

³⁴ D. PALAZZO, *Commento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017*, cit., pp. 341 e ss.

³⁵ Sebbene la limitazione soggettiva alle sole OdV sia ampiamente discussa, D. PALAZZO, *Commento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017*, cit., pp. 345 e ss.

³⁶ In questo senso emerge una rilevante differenziazione a seconda dell'interpretazione attribuita alla locuzione "*in via prioritaria*", se afferente a una limitazione soggettiva del campo di applicazione dell'istituto alle sole OdV o se sia da intendersi come presunzione "legislativa" di una maggiore convenienza rispetto al ricorso al mercato.

Nell'ambito della valorizzazione, fruizione e tutela dei beni culturali è prevista una peculiare forma di partenariato pubblico-privato che trova un suo fondamento normativo tanto nel Codice dei contratti pubblici che nel Codice del Terzo settore.

Si tratta della forma “speciale” di partenariato prevista ora dall'art. 134, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 e che trovava precedente collocazione nell'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016; istituto che si connette a quelli previsti dal codice del Terzo settore agli artt. 71, comma 3 e 89, comma 17³⁷.

I due istituti del CTS, infatti, volti a disciplinare una diversa tipologia di attività riguardante il bene culturale immobile – prevalentemente lavori l'art. 71, comma 3 del CTS e “prestazione di attività di valorizzazione” l'art. 89, comma 17 del CTS³⁸ – prevedono *per relationem* il rispetto della procedura stabilita per le sponsorizzazioni dal Codice dei contratti pubblici (allora vigente)³⁹.

Anche il comma 2 dell'art. 71 del CTS annovera un istituto caratterizzato dalla collaborazione con un ETS, permettendo a “*lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali*” di concedere – in comodato – a enti del Terzo settore beni immobili per lo svolgimento della propria attività istituzionale per una durata massima di trent'anni, senza però un'esplicita possibilità di effettuarvi attività progettuale, onerando il comodatario dell'obbligo di effettuare a proprie spese solamente “*gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile*”.

Anche per tale istituto, ancorché in assenza di uno specifico *iter* procedimentale, è stato affermato come debba essere precluso all'amministrazione di giungere a individuare il comodatario del bene senza una previa procedura comparativa idonea a garantire il rispetto dei principi di imparzialità, partecipazione, parità di trattamento e trasparenza, e che la sua applicazione debba basarsi sulla valutazione dell'amministrazione di un preminente interesse pubblico quale giustificante una deroga al principio di redditività che informa la gestione del patrimonio pubblico⁴⁰.

Ancora, le stesse linee guida di cui al d.m. 72/2001 sottolineano la compatibilità dell'utilizzo degli istituti del CTS con il diritto euro-unitario riguardo la scelta di delineare modelli di welfare nazionale, organizzando i

³⁷ Quest'ultimo ancora non aggiornato riguardo i riferimenti normativi, rifacendosi tuttora al vecchio art. 151, comma 3, del d.lgs. n.50/2016.

³⁸ G. MACDONALD, *Il Quaderno ANCI per l'attuazione dei partenariati fra enti locali ed enti del Terzo Settore*, 2023, in Terzjus.it.

³⁹ Si veda il Quaderno Anci *I partenariati fra enti locali ed enti del terzo settore*.

⁴⁰ C. GENOVESE, *Commento all'art 71 del d.lgs. n. 117/2017*, in F. A. GENOVESE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Codice del Terzo Settore*, Giuffrè, 2024, pp. 403 e ss.

servizi di interesse generale (c.d. SIG) e finanche i servizi di interesse economico generale (c.d. SIEG), potendo quest'ultimi, riconducibili sotto il cappello delle attività di interesse generale, essere prestati tramite *“un modello organizzativo ispirato al principio di solidarietà (come, ad es., nel caso della co-progettazione o della convenzione), che preveda il coinvolgimento di soggetti privi dello scopo lucrativo, tenuto conto della salvaguardia degli equilibri di bilancio e della regia pubblica dell'intervento”*, da cui una comunanza con l'approccio sussidiario.

In questo senso, il recente riordino della disciplina dei servizi pubblici locali a opera del d.lgs. n. 210/2022 ha espressamente previsto il coinvolgimento dei cittadini e *“l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale”*, limitandone però la portata, in disparte un richiamo generico alla previsione costituzionale, a una sua considerazione nella sola fase istitutiva, senza valorizzare con carattere di doverosità il coinvolgimento dei privati anche nella fase *“programmatica”* di identificazione dei bisogni. Tale sminuimento del ruolo dei privati ha portato parte della dottrina a sottolineare come il riordino di tali servizi sia stata un'occasione persa dal punto di vista dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale⁴¹. A tale *“arretramento”* del coinvolgimento del privato a una fase *“pre co-programmatica”* si accosta la *“posticipazione”* del coinvolgimento degli enti del Terzo settore, per i quali viene espressamente richiamata la possibilità di ricorrere agli istituti di partenariato *“per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico di rilevanza economica”*⁴², prevedendo specifici obblighi motivazionali e limitazioni di impegno economico⁴³.

Ma lo spettro di indagine si potrebbe spingere oltre, allargando ancora la prospettiva fino a considerare le forme di cittadinanza attiva in cui sia variamente rilevante la dimensione comunitaria, a sua volta diversamente intesa e correlata anche a una compagine partecipativa nelle varie dimensioni⁴⁴.

⁴¹ Sul punto E. ZAMPETTI, *Concorrenza e sussidiarietà orizzontale nella recente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Dir. e Soc.*, Editoriale Scientifica, Napoli, n. 3/2024.

⁴² E. ZAMPETTI, *Concorrenza e sussidiarietà orizzontale nella recente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, cit., p. 537.

⁴³ Per una disamina più completa da tale angolo di indagine, G. MACDONALD, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'apertura al Terzo settore*, 2023, in *Terzjus.it*

⁴⁴ Uno *“status activae civitatis”* secondo una felice definizione propria di P. Duret che ha dedicato a tale concetto l'omonimo lavoro P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi Orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, cit., nel quale l'Autore spinge

Si intersecano così diversi ambiti quali la rigenerazione urbana, declinabile con plurimi strumenti, e in generale nella previsione della partecipazione a piani e programmazione del territorio. O ancora si pensi all'istituto delle CER, in cui il perseguimento della finalità propria di tale istituto, annoverabile tra quelle di interesse generale, si basa su una collaborazione tra i privati e con gli stessi da parte dell'amministrazione, che può partecipare alla CER aderendo alla stessa.

Qualunque sia la portata prescelta, è comunque innegabile la sussistenza di un archetipo sul quale modellare il concetto di Amministrazione Condivisa, riconosciuto e incentrato sulla direttrice della partecipazione attiva del privato in attività poste a vantaggio di una comunità e co-svolte con l'amministrazione⁴⁵.

4. La scelta tra i modelli possibili.

È stata progressivamente conquistata un'autonomia e una propria dignità per le esperienze di Amministrazione Condivisa, soverchiando la rigidità del modello bipolarista pubblico-privato e la storica struttura dell'ordinamento basata sulla pubblicizzazione delle attività di interesse generale⁴⁶.

Ponendo l'attenzione sulla centralità della distinzione, espressamente indicata, tra gli istituti della co-programmazione e (soprattutto) della co-progettazione rispetto alle forme di affidamento di appalti e concessioni pubbliche, è stato effettuato, come riportato in premessa, un enorme passo in avanti, scalando una montagna che era stata già "ferrata" lungo il cammino percorso. Ma altrettanto efficacemente, è stato rilevato come la cristallizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale tra i principi del Codice dei contratti pubblici si inneschi lungo tale percorso, il cui prosieguo, e fortuna, sono irrimediabilmente connesse alla sua concreta applicazione⁴⁷.

Tale distinzione comporta non solo la logica esclusione di tali istituti dalla sottoposizione alla disciplina della contrattualistica pubblica, ma anche e forse soprattutto alle sue logiche, con una predominanza di altri principi

l'analisi a un livello più ampio e contemporaneamente più approfondito, soffermandosi su plurime esperienze straniere caratterizzate dal ruolo centrale della comunità per poi giungere ad analizzare la realtà domestica, anche al fine di evidenziare l'eventuale plusvalore derivante dalla presenza in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale.

⁴⁵ V.F. GIGLIONI, *L'Amministrazione condivisa come modello generale*, Rapporto Labsus, 2023.

⁴⁶ D. PALAZZO, *Commento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017*, cit., p. 321

⁴⁷ G. BOTTINO, *Commento all'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023*, cit.

che superano la primarietà della dimensione retributiva e anche economica per abbracciare principi “altri”, più elevati secondo diversi punti di vista.

Il principio della concorrenza che informa la disciplina della contrattualistica pubblica perde il suo ruolo egemone-interpretativista in virtù dell'applicazione preminente del principio di sussidiarietà orizzontale e della sua combinazione con i fondamentali principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza sociale e pluralismo, correlata con una contemporanea diversa rilettura di altri principi riguardanti la dimensione economico-civico-sociale⁴⁸.

Intorno ai due poli della contrattualistica pubblica e dei procedimenti ex art. 55 del CTS si collocano istituti i quali, a seconda di quanto siano ontologicamente più o meno maggiormente attratti verso, per e da un determinato principio, presentano in modo diversamente marcato caratteristiche di una o dell'altra tipologia: la concorrenza si trasforma in competitività ovvero concorsualità; la partecipazione prestabilita e circoscritta può divenire apertura, anche “perpetua” e postuma, e la stessa procedimentalizzazione può presentare connotati più o meno informali. E così il classico rapporto sinallagmatico a prestazioni corrispettive tipico dei rapporti economici si può tramutare in un *do ut des* differente, fino a manifestazioni di evergismo.

La predilizione per le caratteristiche e le procedure utilizzabili consiste innanzitutto in una scelta politica dell'Amministrazione, che costituisce tanto la premessa quanto l'elemento “ispirante” l'intero procedimento, in una responsabilizzazione dell'Amministrazione ricercata in modo sempre più accentuato anche nelle più recenti riflessioni giuridiche e nei connessi disegni legislativi, variamente combinata da limitazioni della responsabilità degli amministratori.

Anche tale ultima considerazione può portare l'Amministrazione a effettuare scelte più o meno coraggiose, superando lo spauracchio della responsabilità da tempo assunto quale limite invalicabile per approcci innovativi evitando che, tramite un approccio burocratico, “*l'applicazione della regola mortifichi la regola stessa*”⁴⁹.

Ciò nella consapevolezza che “*la sussidiarietà del resto non richiede formalizzazione*”⁵⁰ e che proprio l'atipicità ha mostrato il carattere rivoluziona-

⁴⁸ A. FICI, *Un diritto per il Terzo settore. Studi sulla riforma*, cit., p. 15.

⁴⁹ T. GRECO, *la legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Editori Laterza, 2021, p. 135, in un discorso ben più ampio ma comunque connesso, volto a “*mettere in discussione uno dei dogmi sui quali si basa in gran parte la nostra concezione del vivere sociale, quasi interamente fondata – almeno per quanto riguarda i nostri comportamenti giuridicamente orientati – su un paradigma che possiamo chiamare sfiduciario*” (p. VIII).

⁵⁰ M. COSTANZA, *Terzo Settore in frammenti. Considerazioni di diritto privato*, Torino, 2022, p. 194.

rio dell'applicazione di tale principio, in uno scenario legislativo allora non ancora pronto.

Anche all'esito della "inclusione legislativa" attuata, non deve perdersi tale consapevolezza, in virtù della quale si può guardare con un diverso spirito alle esperienze innovative e dissonanti rispetto all'ordinaria applicazione degli istituti esistenti, che gemmano in forme di ibridazione nuove.

Ripensare metodi e quindi a valle modelli nella stessa traduzione del diritto codificato nel diritto materiale, con un'acquisita centralità di quest'ultimo.

E contestualmente, ripensare anche il rapporto tra i vari modelli di Amministrazione Condivisa: i diversi strumenti di Amministrazione Condivisa non si elidono tra di loro, ma ben possono, e dovrebbero, essere utilizzati in modo sistemico, rafforzando così la propria portata⁵¹. Così, ad esempio, alla co-programmazione potrebbe non seguire necessariamente la co-progettazione⁵², ma la consapevolezza della sussistenza di un rapporto consensuale con rilevanza economica, o comunque la sua primarietà rispetto alla dimensione relazionale con la comunità e ai benefici sociali connessi, può portare l'Amministrazione a preferire il ricorso a un'ordinaria procedura di affidamento del servizio rilevato e identificato, avendo contezza che "interesse pubblico" e "interesse generale" non sono la stessa cosa⁵³.

⁵¹ P. BONASORA, *rapporto labsus 2023*, p. 26.

⁵² Sulla continuità tra i due istituti, anche D. PALAZZO, *Commento all'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017*, cit., p. 329.

⁵³ M. COSTANZA, *Terzo Settore in frammenti*, cit., pp. 193-194.

CONCLUSIONI

BARBARA L. BOSCHETTI*

UNA BUSSOLA PER IL FUTURO PROSSIMO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Un percorso di ricerca sull'amministrazione condivisa non tollera conclusioni. L'amministrazione condivisa, come recita il titolo di questo lavoro corale, è un laboratorio di innovazione, che, a sua volta, mette in moto innovazione: insomma, dove tutto finisce, tutto ha, e trova, un nuovo inizio. Questa consapevolezza, questa rivelazione, mi ha indotta a scegliere, a mo' di conclusioni, una soluzione che potesse, secondo lo stile dell'amministrazione condivisa, essere generativa, motore di un nuovo inizio: in particolare, di un nuovo modo di fare politiche pubbliche.

Ed allora, quale soluzione migliore se non il provare a tradurre e a sintetizzare, in una bussola per il futuro prossimo delle politiche pubbliche, i punti di vista e gli approdi di questa ricerca multidisciplinare giunta al suo secondo anno? Questo, del resto, è il tempo delle bussole: basti pensare alla Bussola digitale 2030 (*Digital Compass*) o alla più recente Bussola sulla competitività dell'UE (*Competitiveness Compass*). In un tempo che ha smarrito, e deve ritrovare, i punti di riferimento, in cui è ridefinita l'ontologia del reale, del pensiero e della conoscenza, le bussole segnano la strada verso la quale andare, i nuovi punti cardinali. Peraltro, è interessante, nella prospettiva di una giurista quale sono, che queste bussole siano in grado di sprigionare una normatività potente, di guida del comportamento degli attori che agiscono negli ecosistemi complessi in cui prendono forma le politiche pubbliche della contemporaneità.

Scelta la "via" della bussola, è stato necessario sceglierne il linguaggio. Tra i moltissimi modi di tracciare percorsi e orizzonti, ho ritenuto che quello più immediato e intuitivo, visivo e per immagini, in cui anche le parole divengono forme nello spazio, fosse il più congeniale e, seppure per certi versi meno sofisticato (cosa della quale mi scuso con i Lettori e gli Autori di questo libro), il più efficace, concreto, operativo.

* Sono estremamente grata a Giangiorgio Macdonald, autore di un prezioso contributo nella Sezione Quarta del volume, e a Mario Malatesta, studente della LM in Politiche pubbliche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, per il loro originale punto di vista, l'attenta lettura, le loro intuizioni, la loro immaginazione. Insomma, per il loro aiuto nel dare forma a questa bussola.

L'immagine della bussola per il futuro prossimo delle politiche pubbliche, la prima nell'ordine, è stata costruita a partire dalle dieci qualità che definiscono l'amministrazione condivisa, per come emergono dai lavori degli Autori. E' proprio l'amministrazione condivisa, infatti, con i suoi caratteri, a definire questo futuro. La bussola è completata da quattro quadri – delle fiche - che sintetizzano le quattro grandi rivoluzioni, ma sarebbe meglio dire transizioni, cui l'amministrazione condivisa prelude: quella del contesto culturale, quella del contesto delle relazioni e dell'organizzazione, quella dei percorsi e dei processi di scelta, quella, infine, delle regole. A seguire, quale manifesto operativo, un decalogo.

In calce, un vademecum, costruito a partire dalle parole degli Autori: dei cammei che racchiudono la novità del loro punto di vista e la novità che, con i loro occhi e il loro sapere, hanno colto nell'amministrazione condivisa e nel nuovo modo di fare politiche pubbliche che essa richiede di porre in essere. Attraverso questi preziosi cammei prende forma l'immagine, affascinante, di un nuovo mondo, di una nuova forma di governo pubblico, del futuro prossimo (così auspichiamo) delle politiche pubbliche.

**L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME BUSSOLA
PER IL FUTURO PROSSIMO DELLE POLITICHE PUBBLICHE**



“il futuro prossimo delle politiche pubbliche dipende da ciò che l'amministrazione condivisa è”

FICHE 1

L'AC è laboratorio di innovazione culturale

Essere **culturalmente** a prova di **amministrazione condivisa** significa:

- ✓ dare vita a un vero e proprio **cambiamento climatico** fondato su una **sussidiarietà di prossimità e di cura**
- ✓ abilitare forme di **collaborazione** fiduciosa, consapevole e responsabile, facilitata e facilitante
- ✓ accettare una **comunione trasparente** di scopi, punti di vista, saperi, apparati, mezzi, strumenti, regole
- ✓ abbracciare l'idea di una **gratuità onerosa** (per tutte le parti in gioco)
- ✓ avere uno **sguardo ecosistemico e progettuale** sulle politiche pubbliche
- ✓ dare vita a una **prassi** generativa di **esperienza e sapere** comunitari
- ✓ orientare il governo delle scelte a una **ecologia circolare** in cui trovi posto un «diritto all'errare»
- ✓ aprirsi alla possibilità di nuove **forme del governo pubblico**

FICHE 2

L'AC è laboratorio di innovazione relazionale e organizzativa

Essere **strutturalmente** a prova di **amministrazione condivisa** significa:

- ✓ **esplicitare** la scelta politico-amministrativa fondamentale di assumere l'amministrazione condivisa come **forma tipica del governo pubblico a 360°**
- ✓ **aggiornare il modello organizzativo**, interiorizzando l'amministrazione condivisa, di modo che questa sia, non solo forma, ma anche **volto delle pubbliche amministrazioni**
- ✓ riconoscere il ruolo di **strumenti e soggetti di facilitazione** quale componente organizzativa essenziale nel **ciclo di vita dell'amministrazione condivisa**
- ✓ usare la **comunicazione istituzionale** come forma di **engagement comunitario e rendicontazione sociale**
- ✓ **aprirsi all'ecosistema** dell'amministrazione condivisa e alle **sinergie tra soggetti, settori, strumenti di amministrazione e fonti di finanziamento** che questo rende possibile
- ✓ dare vita a un vero e proprio **holding environment** o **community hub**, adeguatamente infrastrutturato anche attraverso **patti di comunità** e **cabine di regia** per la gestione delle **funzioni trasversali**

1. *Coordinamento funzionale tra uffici esistenti*
2. *Potenziamento di un ufficio esistente con funzioni relative all'AC*
3. *Istituzione di un ufficio ad hoc chiamato ad interagire con tutti gli altri uffici di volta in volta coinvolti*

Facilitare i processi di amministrazione condivisa

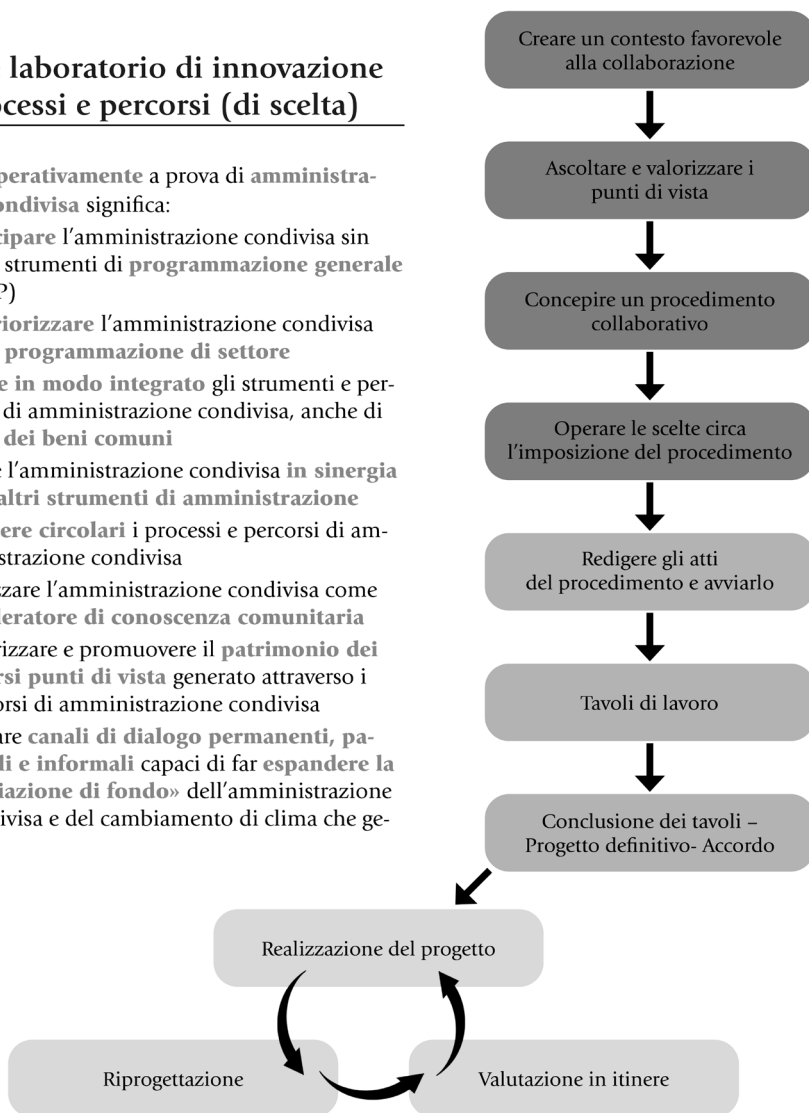
Forme di facilitazione	Azioni	Piani di intervento
Politico-culturale ⇨	Promuovere le innovazioni introdotte dall'amministrazione condivisa, sensibilizzare	Diffusione di principi Costruzione di politiche Legittimazione
Di processo ⇨	Co-disegnare e supportare la traduzione in pratica delle politiche di co-amministrazione	Coprogrammazione Coprogettazione Corealizzazione
Operativa ⇨	Accompagnare e rendere fluidi tavoli e sessioni di lavoro	Animazione dei procedimenti Supporto nei processi operativi coinvolgenti e partecipati

FICHE 3

L'AC è laboratorio di innovazione di processi e percorsi (di scelta)

Essere **operativamente** a prova di **amministrazione condivisa** significa:

- ✓ **anticipare** l'amministrazione condivisa sin dagli strumenti di **programmazione generale** (DUP)
- ✓ **interiorizzare** l'amministrazione condivisa nella **programmazione di settore**
- ✓ **usare in modo integrato** gli strumenti e percorsi di amministrazione condivisa, anche di **cura dei beni comuni**
- ✓ usare l'amministrazione condivisa **in sinergia** con **altri strumenti di amministrazione**
- ✓ **rendere circolari** i processi e percorsi di amministrazione condivisa
- ✓ utilizzare l'amministrazione condivisa come **acceleratore di conoscenza comunitaria**
- ✓ valorizzare e promuovere il **patrimonio dei diversi punti di vista** generato attraverso i percorsi di amministrazione condivisa
- ✓ attivare **canali di dialogo permanenti, paralleli e informali** capaci di far **espandere la «radiazione di fondo»** dell'amministrazione condivisa e del cambiamento di clima che genera





FICHE 4

L'AC è laboratorio di innovazione delle regole

Essere **normativamente** a prova di **amministrazione condivisa** significa:

- ✓ utilizzare **il diritto dell'amministrazione condivisa in modo coraggioso**, in tutti i settori di intervento del Terzo settore (ad es. sanità, governo e cura del territorio e delle città, ambiente)
- ✓ utilizzare **il diritto dell'amministrazione condivisa in modo ecosistemico**, esteso all'uso e alla cura dei **beni comuni e delle comunità energetiche**
- ✓ utilizzare **il diritto dell'amministrazione condivisa in modo sinergico** con gli altri diritti di settore, quello dei **contratti pubblici ed altri**
- ✓ utilizzare tutti gli **spazi di autonomia statutaria e/o regolamentare** per diventare a prova di amministrazione condivisa
- ✓ valorizzare l'ampia **cassetta degli attrezzi di soft law** per potenziare l'onda d'urto dell'amministrazione condivisa
- ✓ riconoscere e potenziare (anche attraverso forme di amministrazione condivisa!) **la trama delle regole sociali ed etiche** per la vita degli ecosistemi di comunità, costruendo carte condivise di corresponsabilità e trasparenza

IL DECALOGO

Politiche pubbliche a prova di amministrazione condivisa

1. **L'AC nella PA** – L'AC deve entrare stabilmente nella PA.
2. **Partenariati pubblici** – Coinvolgere altri enti pubblici per condividere risorse e competenze.
3. **Governance pubblica forte** – La PA mantiene il controllo, ma cambia il modo di agire.
4. **Relazione PA/ETS** – Collaborazione basata su ascolto e professionalizzazione.
5. **Ecosistema plurale aperto** – Coinvolgere cittadini, imprese, sindacati e altri attori.
6. **Professionalizzazione ETS e PA** – PA e ETS devono puntare su personale, competenze e capacità professionali.
7. **Il diritto del TS va praticato** – Sperimentare soluzioni innovative, accettandone il rischio.
8. **Apprendimento esperienziale** – Mantenersi sperimentali, ma studiare le prassi per replicare quelle efficaci.
9. **AC ed economia sociale** – Integrare AC con sistema appalti e sostenere lo sviluppo di imprese sociali.
10. **Evoluzione continua** – L'AC cambia nel tempo ed è sempre un'opportunità da cogliere.

IL RAPPORTO IN “PILLOLE”

(PAROLA AGLI AUTORI)

1. La cultura per l'amministrazione condivisa

Felice Scalvini

L'Amministrazione Condivisa, prima ancora di configurarsi come un insieme di prassi amministrative, tanto per la PA che per tutti i soggetti che insieme a essa intendono farsi carico del perseguimento di interessi generali, va intesa, innanzitutto, come un ***cambio di paradigma relazionale***. Una ***discontinuità che richiede una cultura collettiva dei soggetti e modalità di rapportarsi totalmente nuovi***.

Marco Cau e Graziano Maino

L'amministrazione condivisa genera ***dinamiche innovative che promuovono autonomia*** civica dei cittadini, autonomia regolamentare degli enti locali, governance collaborativa in una prospettiva di partecipazione inclusiva. Per promuovere interazioni costruttive, la sua implementazione richiede un cambio di paradigma e l'azione di diverse ***figure di facilitazione che operano su tre piani di intervento: la promozione politico-culturale, la facilitazione di processo e la facilitazione operativa***.

Antonio Fici

I rapporti instaurati nel segno dell'amministrazione condivisa si caratterizzano per la ***causa di comunione di scopo*** che li contrappone ai contratti a prestazioni corrispettive e ne giustifica il particolare regime giuridico. ***Tale qualifica rende inappropriata una loro valutazione nei termini di onerosità o gratuità***. Tali rapporti non possono che essere ***onerosi anche per l'amministrazione precedente***, poiché entrambi le parti del rapporto devono necessariamente contribuire alla comune causa di interesse generale. ***L'attenzione deve dunque spostarsi sull'abuso dell'amministrazione condivisa***, che ricorre ad esempio allorché il contributo dell'amministrazione non sia commisurato alle spese effettivamente sostenute dall'ente partner o allorché l'ente partner non sopporti alcun costo, nemmeno figurativo, nella realizzazione del servizio.

2. Relazioni e organizzazioni per l'amministrazione condivisa

Luciano Gallo

L'Amministrazione condivisa deve diventare *metodo abituale di co-costruzione delle politiche pubbliche* orientate all'impatto e, pertanto, *produttore di valore pubblico misurabile*.

Patrik Vesan e Anna Fasoli

L'analisi cerca di comprendere l'eventuale emersione di cambiamenti organizzativi nella PA a supporto di processi collaborativi per il perseguimento dell'interesse generale. L'idea che soggiace a questo interrogativo di ricerca è che *la pubblica amministrazione possa costituirsi come un "holding environment" in grado di coltivare prassi di innovazione collaborativa*.

Nicola Berti

L'amministrazione condivisa – espressione del *principio di unicità dell'amministrazione* – segna *il passaggio da un modello amministrativo fondato sul frazionamento delle competenze* ad uno incentrato *sulla collaborazione attiva e sull'organizzazione integrata*. Tale evoluzione non solo valorizza il ruolo del Terzo Settore come co-attore nello spazio pubblico, ma incide profondamente anche sulle strutture e sui processi interni all'amministrazione, riorganizzandoli in senso più flessibile, coeso e orientato alla realizzazione di obiettivi comuni.

3. Processi e dei percorsi per l'amministrazione condivisa

Giancarlo Marocchi

«*Buoni solo a Natale?*» Spesso si tende a identificare una co-programmazione, o una co-progettazione, con il momento del procedimento, con le settimane, quindi, che intercorrono tra il momento della pubblicazione dell'Avviso e quello della definizione degli accordi frutto dei tavoli di lavoro. In realtà, *prima del procedimento vi sono lunghe storie di relazioni – positive o negative – tra Amministrazione e ETS e tra ETS e, dopo il procedimento, anni in cui i progetti vengono realizzati*. La consapevolezza che *il procedimento occupa un tempo limitato di un percorso molto più lungo* ci aiuta a non sovraccaricarci di aspettative improprie e a raccogliere la sfida della collaborazione con costanza e continuità.

Marco Marucci

Una delle caratteristiche distintive del *Patto di collaborazione* è la *sua abilità di attrarre persone, anche singole, che normalmente non fanno parte delle reti associative* tradizionali, ma che sono motivate a prendersi cura di un bene comune.

Cristiano Caltabiano e Luca Pesenti

In ambito socio-sanitario, la co-progettazione (e le altre tipologie di AC) possono essere dei *laboratori per sperimentare nuove strategie di cura* per i segmenti meno ascoltati della popolazione.

Gianluca Budano

È evidente come lo strumento/*il paradigma della co-progettazione* generi plasticamente *un allargamento dello spazio pubblico* che si traduce in allargamento del perimetro di fruizione dei servizi pubblici, progressivamente e in itinere, perché *progressivamente la realizzazione delle attività produce un quadro aggiornato e puntuale di quello che “serve”, garantendo il massimo dell’appropriatezza possibile dell’azione pubblica*, imparagonabile rispetto ad altri strumenti di “approvvigionamento” dei servizi di cui dispone la Pubblica Amministrazione.

4. Regole per l’amministrazione condivisa**Francesco Severgnini**

I regolamenti comunali offrono uno strumento per ri-organizzare la pubblica amministrazione locale alla luce del nuovo paradigma dell’amministrazione condivisa, favorendo la creazione di un «ecosistema stabile» ispirato al principio di sussidiarietà. *Le esperienze dei regolamenti dei beni comuni e le prime attuazioni degli art. 5 e 56 del Codice del Terzo Settore nell’ambito dei servizi sociali*, nelle specifiche differenze, sono accomunate da una *condivisa volontà di aprire la pubblica amministrazione alla comunità, ai cittadini e alle formazioni sociali*. Da queste esperienze è possibile trarre insegnamenti utili alla prospettiva di una ri-organizzazione delle pubbliche amministrazioni nell’ottica dell’amministrazione condivisa.

Giangiorgio Macdonald

Dobbiamo ripensare *metodi e modelli dell'amministrazione valorizzando il loro rapporto sistemico e complementare dentro, e oltre, l'Amministrazione condivisa.*

AUTORI DEL VOLUME

NICOLA BERTI, ricercatore di diritto amministrativo nella Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove è altresì professore a contratto per i corsi di diritto pubblico e di diritto amministrativo. Abilitato all'esercizio delle funzioni di Professore universitario di seconda fascia, ha svolto soggiorni di studio e ricerca in Germania, Francia e Regno Unito. È autore di diversi saggi e contributi, anche monografici, di diritto amministrativo e di diritto processuale amministrativo, nonché docente in corsi di formazione post-universitaria e del personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

LUIGI BOBBA, Presidente nazionale delle Acli dal 1998 al 2006, nonché portavoce del Forum del Terzo settore dal 1997 al 2000 e vicepresidente di Banca Etica dal 1999 al 2004. Deputato e senatore per tre legislature, nel 2014 è stato nominato Sottosegretario di Stato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel governo di Matteo Renzi e riconfermato alla fine del 2016 nel governo presieduto da Paolo Gentiloni il 29 dicembre 2016, con le stesse deleghe: formazione professionale e servizi per il lavoro, terzo settore e responsabilità sociale delle imprese, servizio civile e politiche giovanili. Promotore della prima riforma organica del terzo settore, è autore di diversi libri e articoli, tra cui *Il posto dei cattolici* (Einaudi, Torino 2007). Attualmente è presidente della Fondazione Terzjus (Osservatorio di diritto del Terzo Settore, della filantropia e dell'impresa sociale) nonché presidente del Comitato Global inclusion e componente, in qualità di esperto, del Consiglio nazionale del terzo settore.

BARBARA L. BOSCHETTI, professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università cattolica di Milano. È titolare, tra gli altri, dei corsi di Istituzioni di diritto pubblico (a Milano e a Brescia), di Public law and governance, di Istituzioni di diritto amministrativo e Politiche per la sostenibilità. È chairwoman del think tank multi-disciplinare *Cattolicaper la PA*, nonché del RecoveryLab (su NGEU e PNRR) e del Laboratorio sulla rigenerazione urbana dell'Università Cattolica. Coordina il Laboratorio sull'amministrazione condivisa dell'Associazione Terzjus. È membro del cda di società anche quotate nei settori 250

autori del volume bancario, energetico, del trasporto e della innovazione digitale. Ha svolto periodi di studio negli Stati Uniti, presso la Boston University, la Pardee's school of global studies e il Boston College. È autore di tre monografie e di decine di articoli in italiano e in inglese, anche su riviste internazionali.

GIANLUCA BUDANO, esperto in materia di politiche socio-sanitarie, è welfare manager pubblico e opera nel mondo universitario nelle discipline del management pubblico dei servizi di salute e di welfare. Nella professione Direttore dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro della Regione Puglia; nell'impegno sociale Dirigente delle ACLI e Consigliere di Amministrazione di Terzjus – Osservatorio di Diritto del Terzo Settore. Giornalista pubblicista, scrittore, blogger per "The Huffington Post". Insignito dal Presidente della Repubblica per particolari meriti sociali Cavaliere dell'Ordine al merito della Repubblica Italiana".

CRISTIANO CALTABIANO. Sociologo, dal 2000 al 2009 è stato coordinatore scientifico dell'Iref (Istituto di ricerca delle Acli), di cui è attualmente consulente. Collabora stabilmente con la Fondazione Terzjus. Autore di libri, saggi e articoli su welfare e sistema sanitario, terzo settore, migrazioni, famiglia, sviluppo territoriale, lavoro e formazione professionale. Luca Pesenti, professore associato di Sociologia generale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore. E' Direttore scientifico del Master Executive "Terzo settore e impresa sociale" dell'Alta Scuola Impresa e Società (AL-TIS) nello stesso Ateneo, e Coordinatore Scientifico dell'Osservatorio sulla Povertà Sanitaria della Fondazione Banco Farmaceutico. Ha curato (con G. Rovati) il volume *Tra le crepe dell'universalismo. Disuguaglianze di salute, povertà sanitaria e terzo settore in Italia* (Il Mulino, 2024).

MARCO CAU, agente di sviluppo locale. Si occupa di progettazione partecipata e di project management. Accompagna comunità di pratica e gruppi di lavoro. È socio di Pares.

ANNA FASOLI, Dottoranda in Public Governance, Management e Policy presso l'Università di Bologna. Si occupa di approcci collaborativi alla progettazione di politiche e di servizi pubblici locali che pongono al centro i bisogni dei territori.

ANTONIO FICI, avvocato, è professore associato di Diritto privato nell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata e Direttore Scientifico della

Fondazione Terzjus ETS. Si occupa da più di 25 anni di diritto delle organizzazioni, con particolare riferimento alle società cooperative e loro consorzi, agli enti non profit, agli enti del terzo settore, alle imprese sociali e alle cooperative sociali, anche in rapporto al tema della responsabilità sociale e della sostenibilità d'impresa.

LUCIANO GALLO, referente contratti pubblici e innovazione sociale, diritto del Terzo settore di ANCI Emilia-Romagna, dottore di ricerca in diritto pubblico, diritto urbanistico e dell'ambiente nell'Università degli studi di Firenze, membro del Comitato scientifico di Terzjus.

GIANGIORGIO MACDONALD, avvocato specializzato in diritto amministrativo, si interessa da anni al tema dell'Amministrazione condivisa, pubblicando diversi contributi scientifici sul tema. Tra questi si segnalano "Contributo al dibattito sulla codificazione dei beni comuni" (Ettore Battelli e Giangiorgio Macdonald), in Riv. giur. dell'edilizia, 6, 2021, pag. 255 e ss. e la monografia "La sussidiarietà orizzontale e cittadini attivi nella cura dei beni comuni, Aracne, Roma, ottobre 2018", oltre diversi contributi nella sezione di diritto di Labsus. Recentemente ha partecipato alla redazione del "Commentario alla normativa sui contratti pubblici" edito da Giappichelli nonché al commentario al "Codice del Terzo settore" edito da Giuffrè.

GRAZIANO MAINO, consulente e formatore sui temi della responsabilità, degli apprendimenti organizzativi e delle collaborazioni cross-sector. Collabora con il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Trento. È socio di Pares.

GIANFRANCO MAROCCHI, co-direttore della rivista Impresa Sociale e vicedirettore di Welforum.it, supporta con attività formative, consulenziali e di ricerca pubbliche amministrazioni e enti di Terzo settore sul tema dell'amministrazione condivisa.

MARCO MARUCCI, ricercatore presso il CNR – IRCrES, svolge studi e ricerche sulla rigenerazione urbana con un focus particolare sulla promozione culturale del territorio. Ha lavorato su diversi temi legati all'esclusione sociale durante la sua precedente esperienza in INAPP (Istituto Nazionale Analisi Politiche Pubbliche), svolgendo analisi su politiche sociali, reddito minimo, disuguaglianza e valutazione delle politiche pubbliche.

LUCA PESENTI, Professore associato di Sociologia generale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore. E' Direttore scientifico del Master Executive "Terzo settore e impresa sociale" dell'Alta Scuola Impresa e Società (AL-TIS) nello stesso Ateneo, e Coordinatore Scientifico dell'Osservatorio sulla Povertà Sanitaria della Fondazione Banco Farmaceutico. Ha curato (con G. Rovati) il volume *Tra le crepe dell'universalismo. Disuguaglianze di salute, povertà sanitaria e terzo settore in Italia* (Il Mulino, 2024).

FELICE SCALVINI, Avvocato. Da decenni si dedica alla promozione e sviluppo delle istituzioni del Terzo Settore quali cooperative sociali, imprese sociali, enti filantropici, amministrazione condivisa, impegnandosi nella elaborazione scientifica e legislativa, ma anche agendo concretamente attraverso attività innovative di carattere operativo e di sviluppo organizzativo. Dalla nascita è direttore responsabile della rivista "Impresa sociale".

FRANCESCO SEVERGNINI, dottorando in Istituzioni e politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Finito di stampare nel mese di aprile 2025
dalla *Vulcanica srl* – Nola (NA)