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

4

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 TERZ*JUS*

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

PARTECIPANTI ADERENTI DI TERZ*JUS*

AIL, UNIAMO

ORGANI SOCIALI DI TERZ*JUS*

Presidente: Luigi Bobba

Consiglio di Amministrazione: Lorenzo Anselmi, Gianluca Budano, Michele de Tavonatti, Giuseppe Dessì, Vincenzo Falabella, Giulia Frangione, Rocco Guglielmo, Ilaria Ioannone, Giampaolo Lazzeri, Antonino La Spina, Giancarlo Moretti, Enrico Piron, Fabrizio Pregliasco, Gianni Salvadori, Felice Scalvini, Concetta Stanizzi, Stefano Tassinari

Organo di controllo: Matteo Pozzoli

Segretario generale: Gabriele Sepio

Direttore Scientifico: Antonio Fici

Comitato scientifico: Luca Bagnoli, Andrea Bassi, 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, Carlo Ibba, Luciano Gallo, Marilena Gorgoni, Massimo Luciani, Véronique Magnier, Franca Maino, Deolinda Meira, Pier Angelo Mori, Giandomenico Mosco, Florian Möslein, 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.

PER UN LABORATORIO DELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Primi risultati di una ricerca multidisciplinare

a cura di
Barbara L. Boschetti

EDITORIALE SCIENTIFICA

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

Per la pubblicazione di questo quaderno la Fondazione *Terzjus* ETS si è avvalsa della collaborazione di

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 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-860-5

INDICE

Prefazione 7
di Luigi Bobba, Gianluca Budano

Introduzione 11
di Luciano Gallo

Parte Prima
UNA RICOGNIZIONE GIURIDICA.
L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA DIRITTO, PROCEDURE E CASI GIURISPRUDENZIALI

L'amministrazione condivisa oltre il Codice del Terzo Settore 17
Barbara L. Boschetti, Chiara Cavallaro, Luca Giachi e Francesca Proia

L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi 61
Barbara L. Boschetti, Nicola Berti e Giangiorgio Macdonald

Parte Seconda
UNA RICOGNIZIONE POLITICO-SOCIOLOGICA.
L' AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA PRASSI, DINAMICHE E SCENARI DI GOVERNANCE

Esperienze di co-programmazione in Italia: una prima ricognizione empirica 123
Federico Razetti e Patrik Vesan

Esperienze di co-progettazione: tre dimensioni della governance partecipativa 149
Marco Marucci

Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa.
Prime evidenze da una ricerca esplorativa 177
Cristiano Caltabiano

Conclusioni 233
Barbara L. Boschetti

Autori del volume 249

Luigi Bobba – Gianluca Budano

PREFAZIONE

Non è certo la prima volta che la Fondazione Terzjus dedica un'attenzione specifica all'Amministrazione Condivisa (AC). Infatti, la neonata (allora) associazione Terzjus promuoveva - nel giugno del 2020 - un seminario incentrato proprio sui rapporti tra Pubbliche Amministrazioni (PA) ed Enti del terzo settore (ETS) alla luce delle novità introdotte con gli art. 55 e 56 del Codice del terzo settore (CTS). E, per una sorta di coincidenza astrale, due settimane più tardi veniva pubblicata la ben nota sentenza della Corte Costituzionale n.131/2020, che confermava la portata "rivoluzionaria" di quegli articoli del CTS. A valle del seminario prima richiamato, Terzjus pubblicava il primo volume della collana "Quaderni di Terzjus", all'interno del quale diversi studiosi e professionisti affrontavano il tema proprio alla luce della sentenza della Corte che aveva ridisegnato il quadro interpretativo – fino ad allora alquanto contradditorio e conflittuale – in senso chiaramente più favorevole al Terzo settore e al suo diritto. Anche i primi due Rapporti della Fondazione sullo stato e l'evoluzione del diritto del Terzo settore – Terzjus Report 2021 e 2022 –, mediante due distinti contributi di Luciano Gallo, davano conto non solo della sentenza n.131/2020 della Consulta, ma richiamavano e commentavano altresì le novità legislative intervenute negli stessi anni e indicavano la strada da percorrere per un'applicazione coerente degli istituti dell'AC.

È a questo punto – nella primavera del 2022 – che si innesta la proposta approvata dal Cda della Fondazione Terzjus di dar vita ad un Laboratorio dell'Amministrazione Condivisa (LAC); proposta che trova il sostegno finanziario prima della Fondazione Unipolis e poi della Consulta delle fondazioni bancarie piemontesi e liguri.

L'intento è duplice: svolgere, sia una funzione di "osservatorio" delle dinamiche applicative degli art.55 e 56 del CTS, che andavano maturando nelle diverse aree del Paese e nelle istituzioni regionali e territoriali; sia, a partire da questa ricognizione, dar vita ad un sussidio contenente principi, orientamenti, strumenti e procedure per una "buona" AC. Tale progetto si veniva peraltro ad incrociare con la scelta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) di promuovere insieme ad ANCI un articolato itinerario formativo rivolto agli amministratori locali eletti, a quadri e fun-

zionari delle PA e, in parte, anche a responsabili di Reti associative ed ETS. Scelta che ha sicuramente non solo portato ad una maggiore conoscenza delle novità normative, ma anche favorito la diffusione di modelli applicativi e la strutturazione di procedure innovative nella prassi ordinaria delle amministrazioni locali. L'interesse suscitato dal modello collaborativo/cooperativo tra PA ed ETS nello sviluppo degli istituti della AC (coprogrammazione, coprogettazione, convenzione) per la messa in opera di attività e servizi di interesse generale, portava il MLPS ad emanare un decreto - nell'ottobre del 2022 - volto ad istituire un "Osservatorio dell'Amministrazione condivisa" con le finalità di aggiornamento normativo e della prassi; analisi della giurisprudenza europea, nazionale e regionale; predisposizione di strumenti e documentazione di riferimento della PA. La partenza dell'Osservatorio, inizialmente prevista per il luglio 2023, è slittata a data ancora da definire.

Anche alla luce delle scelte del MLPS, la Fondazione Terzjus procedeva ad una più puntuale finalizzazione del LAC; diventare una sorta di "prototipo" dell'Osservatorio ministeriale al fine di realizzare una prima e parziale ricognizione di quanto stava accadendo nel Paese con un duplice punto di osservazione: da un lato, un'analisi delle procedure amministrative conseguenti alla normativa contenuta negli art.55 e 56 del CTS; dall'altro, l'osservazione dei modelli organizzativi e di governance emersi sia nella PA che negli ETS.

Questo volume rappresenta il primo prodotto di questo lavoro analitico e ricognitivo mediante il quale si sono messe a fuoco la legislazione e la giurisprudenza in materia, le procedure amministrative, i modelli organizzativi e di governance e le competenze utilizzate. Tutto ciò avvalendosi di una pluralità di strumenti di indagine. Oltre ai casi esaminati e puntualmente riconducibili alla normativa contenuta negli art.55 e 56 , si sono anche prese in esame alcune esperienze che debordano da tale perimetro sia per gli attori coinvolti che per le attività promosse. Ciò nella convinzione che questo allargamento del perimetro possa meglio far apprezzare la specificità degli istituti dell'AC, ma anche consentire di cogliere le innovazioni che nascono ai confini dello stesso.

I contributi pubblicati in questo volume costituiscono solo la prima parte del LAC. In questo anno 2024 infatti, il team di ricerca si dedicherà a realizzare un sussidio rivolto agli operatori che si stanno cimentando sul campo, al fine di accompagnarli nella messa in opera di procedure facilmente utilizzabili e di modelli di governance coerenti con l'approccio cooperativo della AC; nonché nell'identificazione e reperimento delle competenze più appropriate. Ma, non solo. Ci si dedicherà anche al racconto di esperienze e prassi risultate particolarmente incoraggianti sia per i risultati ottenuti sia

per la loro replicabilità. L'intento è duplice: da un lato, favorire la diffusione degli istituti dell'AC in modo da farli diventare prassi ordinaria dell'agire della PA; dall'altro individuare e rafforzare quelle esperienze che hanno prodotto risultati migliori in termini di efficacia/efficienza, rispetto alle procedure concorsuali e di mercato. Ovvero, hanno saputo generare risposte più appropriate ai tanti bisogni ancora insoddisfatti specialmente nelle fasce più fragili della popolazione.

La ricerca, del resto, va finalizzata ad individuare le risposte più efficaci per migliorare lo stato di benessere della popolazione e l'Amministrazione condivisa è già in diverse teorizzazioni dottrinali ma anche in tante pratiche territoriali strumento di questo tipo; ovvero, con l'AC si è avviata una rivoluzione copernicana del paradigma del rapporto tra PA e Terzo settore (che il D.lgs 117/2017 ha procedimentalizzato come la Corte Costituzionale ha affermato), senza per questo escludere utili interazioni con il mondo profit orientato ad una visione innovativa della responsabilità sociale. In particolare, nel settore dei servizi socio-sanitari, l'AC può diventare lo strumento migliore per realizzare quella tanto predicata ma poco praticata personalizzazione delle cure che consente di sperimentare modelli organizzativi e sistemi di "welfare di precisione" a cui non sono vocate le procedure di appalto. Queste ultime, in quanto basate sulla standardizzazione a monte dei servizi all'interno dei capitolati speciali, rappresentano, di fatto, una negazione a priori della personalizzazione della cura, a cui sono invece predisposte le procedure di coprogrammazione e di coprogettazione. Dunque, si può affermare che cooprogrammazione e coprogettazione sono strumenti più appropriati per rispondere ai molti bisogni di un territorio e, più in particolare, anche a realizzare un "welfare di precisione", espressione evocata in questi ultimi anni da autorevoli studiosi e da importanti realtà fondazionali. Questa prospettiva richiede PA e realtà del Terzo Settore all'altezza del compito, pronte a mollare gli ormeggi dagli schemi del passato e con il coraggio di perseguire il maggior benessere per tutti e per ciascuno. A tal fine, la Fondazione sta tessendo partenariati scientifici con diverse università italiane (LUM, LUMSA, PoliTO, UPS) per contribuire ad una stagione di formazione dei quadri della PA e degli ETS, sempre più ricca di contenuti innovativi, in linea con gli obiettivi del PNRR (Missioni 5 e 6 in particolare). Il *favor* della giurisprudenza, prima costituzionale e poi amministrativa, a cui ha fatto seguito quello del legislatore del Codice degli appalti, almeno per il settore dei servizi sociali, rendono ragione di un'evoluzione positiva non solo delle norme ma anche del diritto vivente del Terzo settore.

Non ci resta che ringraziare coloro che hanno sostenuto e che continueranno a sostenere il LAC – la Fondazione Unipolis e la Consulta delle

fondazioni bancarie del Piemonte e della Liguria -; tutto il team di ricerca guidato dalla prof.ssa Barbara Boschetti; il Cda e il direttore di Fondazione Terzjus che hanno accompagnato e sostenuto tale iniziativa. E, darsi tutti appuntamento alla prossima primavera per conoscere e valutare i prodotti finali del Laboratorio dell'Amministrazione condivisa.

Luciano Gallo

INTRODUZIONE

La Fondazione torna ad occuparsi del tema del rapporto fra pubbliche amministrazioni (in avanti anche solo "PA") ed enti di Terzo settore (ETS) nell'ambito della c.d. *amministrazione condivisa* (in avanti anche solo "AC"), facendolo in un modo originale ed utile per lo studio e l'applicazione degli istituti previsti e disciplinati dal Titolo VII del Codice del Terzo settore (in avanti "CTS").

L'AC, nel momento in cui si scrive, è ad uno *snodo*, rappresentato – principalmente – dal nuovo codice dei contratti pubblici (in avanti anche "CCP"), di cui al d. lgs. n. 36/2023, ma anche dalla nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, di cui al d. lgs. n. 201/2022[1].

I precedenti lavori della Fondazione, come anticipato, si sono occupati delle disposizioni relative alle forme di partenariato fra PA ed ETS, dando conto – a partire dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale – dell'evoluzione normativa e della produzione di atti amministrativi, rilevanti ai fini del *consolidamento* della legittima "coesistenza" del CTS all'interno dell'ordinamento giuridico.

Intendiamo riferirci, al riguardo, alle modifiche al previgente codice dei contratti pubblici del 2016, finalizzate a "coordinare" i due codici, all'emanazione – previa Intesa in Conferenza Unificata – delle Linee guida sui rapporti di collaborazione fra PA ed ETS, ai sensi degli articoli 55 e seguenti del CTS, adottate con DM n. 72/2021 e, infine, alle prime leggi regionali in materia di AC.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, tuttavia, positivizza la piena equi-parazione fra i due codici e, cosa più rilevante, non lo fa all'interno delle disposizioni, in materia di appalti esclusi[2], in una prospettiva di "dero-

[1] Il riferimento è, in particolare, all'articolo 18 della nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica, che inserisce – in modo innovativo – la possibilità di attivare forme di partenariato con ETS, ai sensi del CTS, nell'ambito delle modalità di gestione dei servizi pubblici, indicate nell'articolo 14 (ovverosia, dell'esternalizzazione ai sensi del CCP, delle forme di *in house providing*, della costituzione di società miste e, per i servizi pubblici non a rete, delle Aziende speciali).

[2] All'individuazione delle ipotesi di non applicazione del codice dei contratti pubblici sono dedicati gli articoli 13 e 56.

ga", ma, piuttosto, con una disposizione collocata nell'ambito dei "principi" generali del nuovo codice.

L'articolo 6, pertanto, ha un significato ed una portata "fondativa", perché ci restituisce il principio di diritto positivo che le PA possono utilizzare – in luogo delle forme di affidamento concorrenziale di servizi mediante appalti e concessioni – le forme di partenariato, disciplinate dal CTS, quale disciplina speciale, ispirata ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale.

L'amministrazione condivisa, dunque, come forma – sussidiaria e collaborativa – del potere pubblico, che condivide con gli ETS l'esercizio delle funzioni amministrative.

Il presente lavoro intercetta, con originalità di metodo e di approccio multidisciplinare, la necessità – dopo i primi anni di applicazione delle norme del CTS, sia consentita l'espressione, "*in ordine sparso*" – di un approfondimento multilivello sul tema, indagato attraverso lo studio e l'analisi di casi.

In un momento di *snodo*, proprio muovendo dall'analisi di casi e della produzione di atti, normativi ed amministrativi, ma anche dall'esame della giurisprudenza amministrativa, è necessario "alzare lo sguardo" avendo alcuni punti di riferimento:

- il livello legislativo;
- il livello regolamentare;
- il livello dell'amministrazione attiva;
- il livello organizzativo;
- il livello culturale.

Il presente lavoro muove proprio dall'analisi della legislazione regionale sul tema; da un lato, la ricerca delle ragioni, enunciate o meno chiaramente, dell'intervento normativo, dall'altro, la sottolineatura dei tratti comuni e le innovazioni contenute nei vari testi.

L'approfondimento del percorso di legiferazione e, auspicabilmente, di applicazione della nuova legge regionale umbra ha l'obiettivo di confermare o meno l'assunto dal quale muove il presente lavoro. La Riforma sarà effettiva ed efficace laddove la legislazione diventa diritto vivente.

Il lavoro continua con un'analisi quali-quantitativa di esperienze significative di co-programmazione e di co-progettazione, sia ad esito di ricerca documentale che attraverso l'ascolto di testimoni privilegiati, appartenenti tanto all'amministrazione procedente, che agli ETS partecipanti alle procedure.

Il contributo contenuto nella parte successiva è dedicato all'esame puntuale della giurisprudenza amministrativa, fin qui prodottasi; si tratta di un

approfondimento quanto mai fondamentale, perché i contenziosi, da cui originano le relative pronunce, rappresentano forme di amministrazione condivisa praticata e, come tale, alla prova del sindacato dei giudici.

Se appare acquisito, sul piano del diritto positivo, l'equiparazione fra i due codici, appare parimenti necessario verificare – dall'esame delle pronunce oggetto di approfondimento – se al medesimo snodo interpretativo sia o meno pervenuta anche la giurisprudenza amministrativa.

La seconda Parte del lavoro – in coerenza con le sue finalità complessive – affina ulteriormente il campo di indagine, dapprima esaminando le prime esperienze di elaborazione dei piani sociali di zona mediante co-programmazione, poi – "facendo parlare" alcune esperienze di co-progettazione, in senso proprio e altre, per così dire, "atipiche" – analizzando le dimensioni della governance partecipativa dell'AC (*partecipazione – delega di potere - competenze*).

Infine, attraverso una approfondita ricerca esplorativa, il lavoro si conclude con l'esame dei temi dei ruoli e delle dinamiche partecipative, sotto una visuale non tanto giuridica, ma – coerentemente con gli istituti dell'AC – di tipo sociologico ed attenta alla dimensione del processo, che l'AC attiva o, comunque, dovrebbe attivare.

La ricerca-azione, svolta dagli Autori del presente lavoro, in definitiva intende "squarciare il velo" – senza alcuna pretesa di esaustività e senza alcun impeto giudicante – sulle prime esperienze dell'AC.

Le finalità di tale iniziativa sono evidenti; da un lato, far emergere – per tenerli distinti – gli usi propri da quelli impropri degli istituti dell'AC, estesi dall'articolo 5 a tutte le attività di interesse generale; dall'altro, individuare gli elementi "caratterizzanti" e "costitutivi" dell'AC, per valorizzarne le applicazioni concrete, ma nondimeno per avere consapevolezza ed eventualmente gestire i "nodi" e le questioni applicativi, che ogni Riforma inevitabilmente porta con sé.

In questa prospettiva, la ricerca potrebbe contribuire all'attivazione di pratiche – consapevoli e fruttuose – di co-programmazione, muovendo da alcuni temi/questioni rilevanti:

- rapporto fra co-programmazione, da un lato, e consultazione concertazione e partecipazione, dall'altro;
- rapporto fra la disciplina del CTS sulla co-programmazione e le discipline particolari delle diverse forme di procedimenti (co-programmati);
- cultura e "postura" della co-programmazione (ad iniziativa pubblica e di parte);
- multi-professionalità delle attività di co-programmazione;

- co-programmazione e "cultura" dei dati (condivisione, riuso, catalogazione);
- rapporto fra co-programmazione e assunzione della decisione da parte della PA;
- rapporto fra co-programmazione e valutazione di impatto sociale (VIS);
- rapporto fra co-programmazione e finalità (nuova) della trasparenza.

Lo stesso vale per alcuni "nodi applicativi" delle co-progettazioni; i requisiti di partecipazione, ad iniziare dal rapporto fra ETS e non ETS, la procedimentalizzazione e non la mera forma dei procedimenti di AC, il rapporto fra gratuità, lucratività e non lucratività, la rendicontazione, che prima è delle attività e poi degli aspetti economici, ed infine le forme di coinvolgimento dei cittadini, delle imprese, dei portatori di interesse, anche per finanziare le attività di interesse generale, mediante un allargamento delle "alleanze di scopo".

Un compito arduo per la ricerca oggetto del presente lavoro, ma necessario.

Parte Prima

UNA RICOGNIZIONE GIURIDICA. L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA DIRITTO, PROCEDURE E CASI GIURISPRUDENZIALI

Barbara L. Boschetti – Chiara Cavallaro – Luca Giachi – Francesca Proia*

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA OLTRE IL CODICE DEL TERZO SETTORE

Sommario: 1. Le (prime) leggi regionali sull'amministrazione condivisa: quadro generale. – 2. Esperienze territoriali e normativa regionale: la legge umbra sull'amministrazione condivisa.

1. Le (prime) leggi regionali sull'amministrazione condivisa: quadro generale[1]

In seguito all'approvazione del Codice del Terzo Settore con il d.lgs 117/2017, cinque regioni hanno ad oggi adottato interventi legislativi in materia di (istituti e percorsi di) amministrazione condivisa con gli ETS, al fine di promuoverne l'utilizzo nelle materie di propria competenza legislativa e, comunque, di regolarne i profili organizzativi e procedurali essenziali alla scala amministrativa, di costruzione delle politiche pubbliche. La Toscana è stata la prima regione ad intervenire, con la Legge Regionale 22 luglio 2020, n. 65, recante "Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano". Quindi è stata la volta del Molise, con la legge regionale 7 ottobre 2022, n. 21, del Piemonte, con la Legge Regionale 20 dicembre 2022, n, 25 (limitatamente alla odontoiatria solidale), seguite dall'Umbria, con la Legge Regionale 6 marzo 2023, n. 2, recante "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa". Infine, l'Emilia-Romagna ha recentemente approvato la Legge Regionale n. 3, Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva**,** il 13 aprile 2023.

Prima di passare in rassegna le singole leggi regionali e le novità che queste introducono, vale la pena di smarcare un punto chiave: quello, cioè,

* Pur rientrando in un disegno complessivo comune, il capitolo si articola in diversi paragrafi che debbono essere attribuiti ai singoli autori. Barbara Boschetti ha elaborato la sezione 1, mentre Chiara Cavallaro, Luca Giachi e Francesca Proia hanno redatto la sezione 2.

[1] Nell'ambito dei project work per studenti promossi da Cattolica per la pubblica amministrazione, il presente scritto è stato elaborato con gli stimoli, l'aiuto e il supporto di Chiara Baldo, Martina Bergamasco, Sara Di Trani, Marco Dondi, Mariaelisa Falaguerra, Cristina Liotta, Cecilia Londei, Francesco Morici, Serena Notarianni, Marina Perego, Eleonora Piemontese, tutti studenti della LM in Politiche pubbliche dell'Università cattolica del S.C., cui va il sentito ringraziamento dell'Autrice.

della base costituzionale dell'intervento legislativo regionale in questa materia. Come noto, a valle del Codice del terzo settore vi è stata una nutrita giurisprudenza costituzionale che ha avuto quale oggetto proprio il confine tra le competenze legislative dello Stato e quelle regionali. Questa giurisprudenza identifica nella materia **ordinamento civile**, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost), la base normativa della competenza esclusiva dello Stato in questa materia (Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 2018). La stessa sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, pur giungendo ad una intepretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5, co. 1, lettera b), l.r. Umbria 11 aprile 2019, n. 2 in tema di cooperative di comunità, torna sul punto laddove afferma (punto 2.3. della parte din diritto): "*in effetti, qualora la norma impugnata mirasse al coinvolgimento anche di ogni forma di cooperativa di comunità nelle attività previste dall'art. 55 CTS si verificherebbe, come appunto rileva il ricorso statale, un'indebita omologazione di tali cooperative agli ETS*". Eppure, e questo è un profilo di maggiore interesse, la materia ordinamento civile è utilizzata dalla Corte anche per fondare la competenza esclusiva statale nel definire le «r*egole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche*» (Corte cost., sentenza n. 185 del 2018, cit.). La materia ordinamento civile non è, però, l'unico riferimento costituzionale di tale competenza legislativa dello Stato. Vi è innanzitutto l'art. 118, comma 4, il quale, se non può da solo radicare la competenza dello Stato, delinea nella **sussidiarietà orizzontale** il principio cui devono essere ispirati i rapporti tra società civile e amministrazione pubblica nello svolgimento di attività di interesse generale. Ecco allora che la Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 131/2020 afferma che: "è in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria – strutturando e ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, ma limitatamente a interventi innovativi e sperimentali in ambito sociale, nell'art. 1, comma 4, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e quindi dall'art. 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328)". Infine, sempre a motivo che l'amministrazione condivisa di cui al CTS riguarda il rapporto con le pubbliche amministrazioni, viene in gioco la competenza dello Stato a determinare i **livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici**, di cui all'art. 117, co. 2, lett.m). Questo riferimento si ritrova indirettamente nel testo dell'art. 55, laddove il legislatore statale delinea i principi generali dell'azione ammini-

strativa condivisa (sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare); ancor più, nel richiamo ai principi della legge generale sul procedimento amministrativo, l. n. 241/1990 (basti porre mente all'art. 29). L'art. 55 si spinge in realtà oltre, richiamando le amministrazioni al rispetto "delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona". Si tratta di un riferimento che sembra travalicare i procedimenti che ricadono in competenza legislativa statale (ne sia prova il richiamo alla programmazione di zona), ponendosi quale richiamo di principio e a carattere trasversale: l'amministrazione condivisa non si svolge parallelamente ai processi amministrativi e di politiche pubbliche, ma ne è una parte integrante, o, meglio con-formante. Questo è peraltro un punto centrale sul quale si avrà modo di tornare.

Sin qui lo spazio per lo Stato: e lo spazio delle regioni? Lo spazio delle regioni è in qualche modo interstiziale, ma non stretto: uno spazio che si apre sfruttando una serie di varchi costituzionali: al di là dello scontato richiamo alle materie di competenza esclusiva (regionale) e concorrente, vi è certamente lo spazio della **autonomia organizzativa e procedimentale**, su cui incidono in senso trasversale le competenze legislative statali sin qui richiamate. Non a caso, l'art. 55 richiama, tra i principi, l'autonomia organizzativa e regolamentare. Questo vincolo di principio, che trova la sua base negli artt. 97 e 117, co. 6, Cost., non vale solo nel rapporto tra stato-regione, quanto anche tra stato-autonomie locali e regione-autonomie locali. Non è un caso che l'art. 3, co. 1 della legge umbra n. 2/2023, in tema di competenze legislative ed amministrative regionali, limiti l'applicazione della legge "alle materie di competenza legislativa regionale ed alle funzioni amministrative di titolarità regionale". Negli stessi termini, la l.r. n.3/2023, il cui art. 1, co. 1: " La regione Emilia-Romagna, in attuazione degli articoli 7 e 9 della legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), favorisce le forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali; e ancora, al comma 6: "La Regione, nello svolgimento delle attività di programmazione e di pianificazione di sua competenza, assicura il coinvolgimento e la partecipazione della rappresentanza del terzo settore"; l'art. 5: "*Principi in tema di esercizio delle funzioni amministrative* La regione Emilia-Romagna e i suoi enti dipendenti, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale e, nel rispetto della loro autonomia organizzativa e regolamentare, gli enti locali singoli o associati, nell'esercizio delle rispettive funzioni nelle materie di competenza regionale, riconoscono, valorizzano e promuovono il ruolo, la funzione sociale e la collaborazione con gli Enti

del Terzo settore nello svolgimento delle attività di interesse generale di cui all' articolo 5 del d.lgs. 117/2017". Gli esempi potrebbero continuare. È in questo spazio d'azione che si sprigiona gran parte del potenziale innovativo della legislazione regionale e regolamentazione locale in tema di amministrazione condivisa. Vi è però anche un altro canale, che sfrutta la dimensione "alta" dell'amministrazione condivisa, ossia il suo essere una forma di democrazia partecipata e di nuova partecipazione democratica, perciò applicabile e rilevante sul piano dei processi di decisione politica (consiglio regionale e consiglio comunale), alle fasi preliminari del design delle politiche pubbliche, antecedenti alle fasi programmatorie e/o di pianificazione amministrativa strettamente intese. Qui diviene rilevante il riferimento all'**autonomia statutaria costituzionalmente garantita a tutti gli enti del sistema delle autonomie territoriali** dall'art. 114 Cost., e, per le regioni, con la dignità dell'art. 123 Cost. Un buon esempio è rappresentato dall'art. 1, co. 1, e 10 della l.r. Emilia-Romagna n. 3/23, non solo perché richiama, a fondamento, lo statuto regionale, ma anche in quanto costituisce un organismo, il consiglio regionale del terzo settore, destinato appunto al confronto e alla concertazione tanto con il Consiglio, quanto con la Giunta regionale. In questo senso, anche la l.r. Toscana n. 65/2020, laddove, nel preambolo, si fa appello alla storica vocazione del protagonismo civile e solidale di carattere comunitario e, all'art. 1, co. 2, si richiama lo Statuto regionale in quanto esplicitamente pone in capo alla Regione la promozione dell'associazionismo, del mutualismo e della cooperazione in nome del benessere delle comunità.

Le singole leggi regionali in tema di amministrazione condivisa qui esaminate sono, l'una rispetto all'altra, profondamente diverse.

(Anche) in attuazione del CTS, la legge regionale della **Toscana** n. 65 del 22 luglio 2020 definisce le modalità del coinvolgimento attivo degli ETS tanto nell'esercizio delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, quanto nella realizzazione di specifici progetti, indirizzandosi sia alla galassia dell'amministrazione regionale, sia, nel rispetto della loro autonomia regolamentare, agli enti locali; introduce una disciplina degli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, con l'obiettivo di sostenere le attività degli ETS, di consolidarne la rappresentanza, di rendere sistematica l'applicazione, disciplinandone l'ambito di applicazione e le modalità operative. Da segnalare, sul piano della rappresentanza stabile degli ETS, la creazione di una Consulta regionale del terzo settore (art. 6 e 7); in relazione alla programmazione e pianificazione, si promuove l'innesto di una co-programmazione finalizzata dei bisogni della comunità di riferimento (artt. 9, 10); nella realizzazione di attività di interesse generale sia ordinarie, sia speciali e sperimentali, si individua nella co-progettazione

la modalità standard per costruire partenariati con gli ETS al di fuori della logica del corrispettivo (art. 11); sul piano procedurale, è significativo, in relazione alla co-coprogrammazione, l'esclusiva iniziativa pubblica, la previsione della partecipazione di soggetti anche diversi dagli ETS, le modalità di svolgimento, gli obiettivi e la durata, la chiusura con relazione motivata del responsabile del procedimento (art. 10): sempre sul piano procedurale, in relazione alla co-progettazione, la concorrenza tra iniziativa pubblica e privata, la previsione della partecipazione di soggetti anche diversi dagli ETS, l'obbligo di specificare se sia o meno finalizzata anche alla gestione del servizio da parte di uno o più partecipanti, i criteri per una eventuale valutazione comparativa, la previsione della chiusura a mezzo di atto dell'amministrazione procedente che dia conto degli impatti sociali conseguiti (art. 13); da segnalare le indicazioni sulle risorse: l'art. 16 sul coordinamento con il Fondo sociale europeo e l'art. 11 co. 3 prevede che nell'ambito della co-progettazione, gli enti del Terzo settore ed i soggetti di cui all'articolo 3, comma 1, che concorrono alla realizzazione del progetto, apportino proprie risorse materiali, immateriali ed economiche (salvo l'apporto di contributi ai sensi dell'art. 12, l. 241/1990). Da segnalare l'art. 17 sull'utilizzazione di beni mobili e immobili per usi temporanei (e la relativa piattaforma informativa) e l'art. 18 sul comodato di beni pubblici non utilizzati per fini istituzionali. L'art. 19 è dedicato al partenariato ex art. 89 CTS a fini di valorizzazione di beni culturali.

Il **Molise** è stata la seconda regione a dotarsi di una legge di disciplina del terzo settore e, in questo ambito, dell'amministrazione condivisa nelle forme previste dal CTS. La legge regionale 7 ottobre 2022 n. 21, richiamandosi agli articoli 2, 3, 4, 18 e 118, comma quarto, della Costituzione, persegue l'obiettivo generale di promuovere e sostenere le formazioni sociali nella comunità regionale, in forme più ampie e diverse dal Terzo settore strettamente inteso, ai fini del perseguimento dell'interesse generale della comunità alla promozione umana, al benessere, alla salute e all'integrazione dei Cittadini (art. 1; art. 4, co. 3). A questo fine, la Regione, nelle materie di competenza regionale e nel rispetto della reciproca autonomia, favorisce le relazioni collaborative fra le formazioni sociali e pubbliche amministrazioni, nel rispetto di alcuni principi generali, quali quello di sussidiarietà, corresponsabilità, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità;

Il raggiungimento di queste finalità richiede di abbracciare, a livello regolatorio, profili più ampi della sola disciplina operativa degli istituti di amministrazione condivisa previsti dal CTS, quali: la previsione di una sede di confronto stabile fra la Regione, gli enti del Terzo settore e le altre formazioni sociali (Consulta regionale del TS, artt. 7 e 8); la determinazione dei criteri

e delle modalità con i quali la Regione promuove e sostiene gli enti di Terzo settore nel loro complesso, la previsione di forme di accompagnamento e facilitazione regionale a favore di tutti gli enti della galassia regionale, nonché degli enti locali, singoli ed associati (ad es. attraverso le linee guida di cui all'art. 2, co. 2; cfr. L.r. Umbria, art. 16 e la messa a disposizione, si v. D. D. n. 3925/2023 di una vera e propria cassetta degli attrezzi per l'amministrazione condivisa, su cui *amplius* sezione 2 del presente capitolo), la previsione di norme generali che, pur nel rispetto dell'autonomia regolamentare delle singole amministrazioni, chiariscano la centralità e il primato del modello dell'amministrazione condivisa e dei principi che ne devono ispirare l'azione (art. 3); il coordinamento di risorse (art. 17) e la messa a disposizione di beni e immobili anche a titolo gratuito (artt. 15 e 16).

Venendo ai rapporti tra ETS e PA, la legge interviene con alcune norme operative, tanto in tema di co-programmazione (artt. 10 e 11), nonché di co-progettazione (artt. 12 e 13), quanto in tema di convenzioni (art. 14). La finalità non è solo quella di meglio delineare i profili procedimentali, quanto, soprattutto di chiarire il rapporto tra i moduli di amministrazione condivisa e i moduli ordinari dell'azione amministrativa. Da questo punto di vista la legge propone un coordinamento, finalizzato ad evitare inutili duplicazioni dell'azione amministrativa: ecco, allora, che programmazione e pianificazione per come normate a livello regionale rimangono ferme, ma, a monte, a valle, o entro di esse, possono essere attivati procedimenti di co-programmazione (art. 10, co. 1): ne sia prova che "le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 1, possono modificare o integrare gli strumenti di pianificazione e gli atti di programmazione, previsti dalla disciplina di settore, tenendo conto degli esiti dell'attività di co-programmazione (art. 11, co. 7). Insomma, la co-programmazione ci appare come un segmento istruttorio, orientato all'individuazione dei bisogni della comunità di riferimento da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili (art. 10, co. 2), avente una propria autonomia procedimentale: significativi i riferimenti all'iniziativa, all'avvio a mezzo di avviso pubblico, alla nomina di un responsabile del procedimento *ad hoc*, alla relazione finale da trasmettere agli organi competenti per la decisione finale per gli atti e/o provvedimenti conseguenti. Quanto alla co-progettazione, la legge chiarisce che essa può essere attivata anche a valle della co-programmazione e, dunque, degli atti di programmazione e dei piani cui si riferisce, contribuendo alla definizione e alla eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali. Insomma, un design di secondo livello inserito nel quadro delle politiche pubbliche di settore

già eventualmente co-programmate. Dal punto di vista amministrativo, essa viene a configurarsi come un segmento procedimentale autonomo, volto alla definizione di un accordo di partenariato (preceduto da un atto del Rup che raccoglie gli esiti della co-progettazione), che, pur con diverse premesse e presupposti, pare ispirato al modello dell'art. 11, l. 241/1990.

Quanto al **Piemonte**, la Legge Regionale 20 dicembre 2022, n. 25, recante "*Disposizioni concernenti l'odontoiatria solidale*", è da segnalare in quanto, pur avendo un ambito assolutamente più ristretto, non generale, si riferisce però a una dimensione di welfare estremamente delicata in quanto posta al di fuori, o in gran parte fuori, dal servizio sanitario pubblico e rilevante sul piano del contrasto alla cd. povertà sanitaria (Opsan, *11° Rapporto sulla povertà sanitaria, 2023, disponibile on-line).* In generale, dunque, la legge promuove la solidarietà sociale attraverso la collaborazione tra settori pubblico e privato nel fornire servizi odontoiatrici alle persone bisognose. Essa intende favorire la collaborazione tra le aziende sanitarie regionali, gli Enti del Terzo Settore, odontoiatri e igienisti dentali per offrire prestazioni di odontoiatria solidale presso le strutture sanitarie regionali alle persone in condizioni di vulnerabilità sociale. Il modello di amministrazione condivisa utilizzato si basa sulla co-progettazione tra Enti del Terzo Settore e Aziende sanitarie regionali. L'approccio è ad iniziativa volontaria: odontoiatri e igienisti dentali possono volontariamente iscriversi all'elenco degli operatori solidali così accreditandosi, mentre un tavolo tecnico di coordinamento, istituito presso la direzione regionale competente, coordina l'erogazione delle prestazioni (art. 4). La legge non prevede l'accreditamento e i costi sono a carico degli Enti del Terzo Settore.

Passando all'**Umbria**, la legge regionale 6 marzo 2023 n. 2, sulla scia della legge Toscana, ma con alcune specificità, rappresenta una legge generale sull'amministrazione condivisa: contiene, non solo norme disciplinanti il suo esercizio, ma anche norme che ne garantiscono l'inquadramento e coordinamento con le altre forme tipiche dell'attività amministrativa ordinaria. Da questo punto di vista, è ribadita l'alternatività tra amministrazione condivisa e contratti pubblici (art. 3, co. 2; cfr. L.r. E.R., art. 14, co. 1).

Ispirandosi esplicitamente al principio della sussidiarietà orizzontale, la legge riconosce e favorisce il Terzo settore, disciplinando istituti e procedimenti per coinvolgerlo nell'amministrazione condivisa. La legge trova applicazione limitatamente alle materie di competenza legislativa e amministrativa regionale (art. 3, co. 1), con applicazione estesa a tutti gli enti del sistema regionale ("*La Regione e i suoi enti dipendenti e strumentali, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, negli ambiti di attività di interesse generale favoriscono l'esercizio delle funzioni amministrative, ove possibile, nelle*

forme dell'amministrazione condivisa", art. 4, co. 2). Per enti locali, i loro enti dipendenti e strumentali e le aziende pubbliche di servizi alla persona nell'ambito della loro autonomia, la legge introduce un vincolo promozionale, sollecitando il ricorso all'amministrazione condivisa, rinviando, per la disciplina dell'attività amministrativa relativa alle funzioni amministrative di cui sono titolari, alla loro autonomia regolamentare e organizzativa (art. 4, co. 2).

Nell'ottica della promozione dell'amministrazione condivisa assumono particolare rilievo alcune delle previsioni finali (CAPO VI), relative all'informazione e trasparenza sulle iniziative di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento avviate in ambito regionale, finalizzate alla raccolta, iscrizione e diffusione delle buone prassi, oltre che il controllo e il monitoraggio "diffuso", attraverso il sistema informativo sociale (SISO) (art. 15: significativo, a tal fine, l'iscrizione su iniziativa di qualunque portatore di interessi); relative alle misure di sostegno economico (attraverso il FSE e altri finanziamenti europei, il FSR (mediante programmazione) e altre misure premiali anche indirizzate agli enti locali (art. 16); relative alla adozione di linee guida per l'attuazione della legge, con focus anche sulla valutazione d'impatto sociale (art. 17); relative al controllo democratico sull'attuazione da parte dell'Assemblea legislativa.

Sul piano della disciplina d'esercizio, la legge si distingue per il tentativo di fissare, come fa anche la legge dell'Emilia Romagna, principi comuni alle diverse forme di amministrazione condivisa: tra questi, si segnala il riconoscimento di un diritto d'iniziativa tanto da parte pubblica quanto degli ETS, in forma singola o associata (per la co-programmazione è però richiesto un progetto); il richiamo alla convergenza dell'amministrazione condivisa verso l'interesse pubblico; la centralità della valutazione d'impatto sociale di cui all'art. 7 della legge delega n. 106/2016; il riconoscimento della possibilità di coinvolgere nei percorsi di amministrazione condivisa altri soggetti pubblici e privati, quali partner o finanziatori (art. 5).

La legge, similmente alla legge della Emilia-Romagna, definisce la co-programmazione come una "*istruttoria partecipata*" che coinvolge l'amministrazione procedente, enti del Terzo settore e altri soggetti per definire bisogni, interventi e risorse, quali fondi europei e altri incentivi (art. 6). In quanto istruttoria, gli esiti dell'attività di co-programmazione sono tenuti in considerazione dall'amministrazione procedente ai fini dell'adozione e dell'aggiornamento degli strumenti e degli atti di programmazione e di pianificazione generali e settoriali (art. 9).

La co-progettazione è invece definita come "procedimento amministrativo" con il quale le amministrazioni procedenti nonché gli enti del Terzo

settore, singoli e associati, nelle forme di legge, attivano rapporti di collaborazione finalizzati alla realizzazione di specifici progetti di servizio o intervento in una o più attività di interesse generale, fra quelle indicate dall' articolo 5 CTS (art. 10). Il procedimento si chiude con la definizione congiunta, fra l'amministrazione procedente e gli enti del Terzo settore, del progetto definitivo: i rapporti fra amministrazione procedente ed enti del Terzo settore sono regolati mediante apposita convenzione anche ai sensi dell' articolo 11 della l. 241/1990 in quanto compatibile, in cui sono individuati i contributi economici materiali ed immateriali pubblici e privati conferiti per lo svolgimento dello specifico progetto di servizio o di intervento. Di estremo interesse, anche perché consente di dare seguito agli esiti della valutazione di impatto, la possibilità di prevedere nella convenzione, per sopravvenuti motivi, l'eventuale riapertura delle attività di co-progettazione, sempre che questa possibilità sia prevista dall'atto che dà avvio alla co-progettazione. Gli enti del Terzo settore devono rendicontare, alla conclusione dei progetti, le attività realizzate e i contributi ricevuti, nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. 117/2017.

Significativa è certamente la legge regionale 13 aprile 2023, n. 3 della Regione **Emilia-Romagna**, l'ultima tra le leggi prese in considerazione e, forse per questo, la più compiuta e di ampio respiro. La legge mira, innanzitutto, come già la legge della Toscana, a valorizzare il modello dell'amministrazione condivisa anche oltre le relazioni con gli ETS: a tal fine, richiama i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, a regolare i rapporti con cittadini, singoli e associati, anche in gruppi informali, associazioni, fondazioni, enti morali e filantropici e organizzazioni di volontariato, anche privi di personalità giuridica, non qualificati come Enti del Terzo settore ai sensi dell' articolo 4 del d.lgs. 117/2017, nonché con tutte le altre forme di protagonismo civico, variamente denominate, nel rispetto della disciplina di diritto civile. In secondo luogo, essa mira a stabilizzare e consolidare il rapporto tra la pubblica amministrazione e gli Enti del Terzo Settore: a tal fine, istituisce tre organismi il Consiglio Regionale del Terzo Settore (art. 10) quale organo stabile di rappresentanza per il confronto e la concertazione con la Giunta regionale nell'ambito dell' Assemblea Regionale del Terzo Settore (art. 13); l'Osservatorio Regionale del Terzo Settore (art. 12), quale sede per lo studio e l'approfondimento sul Terzo settore e la prassi dell'amministrazione condivisa. Infine, a questo fine, disciplina in modo chiaro e innovativo la relazione tra forme e metodi dell'amministrazione e forme e metodi dell'amministrazione condivisa. Su questo piano, è da segnalare la previsione di principi comuni a tutte le forme di amministrazione condivisa (art. 14) e, in particolare, all'interno di questi, il riconoscimento formale che le forme di amministrazione

condivisa sono a tutti gli effetti un modo di fare amministrazione: "*le attività di interesse generale, svolte ai sensi del presente Titolo, sono considerate ai fini delle attività a carattere legale di programmazione e di pianificazione, generale e settoriale, previste dalla disciplina vigente, e dei relativi aggiornamenti; in particolare, possono essere coordinate con la programmazione pluriennale dei contratti pubblici, nonché con l'approvazione degli strumenti di programmazione della valorizzazione ed affidamento dei beni pubblici, previsti dalla disciplina di settore* (art. 14, comma 1, lett. e). Insomma, l'amministrazione condivisa deve trovare spazio, senza mutarne la sostanza, entro i cicli e i processi legali delle politiche pubbliche. Da questo punto di vista, è rilevante anche il tentativo di coordinamento con la normativa, posteriore al CTS, di riordino dei servizi di interesse generale (dlgs 201/2022, art. 7): "le attività indicate dall' articolo 5 del d.lgs. 117/2017 possono essere svolte dagli Enti del Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa, ai sensi della presente legge, anche come servizi di interesse generale ai sensi del diritto europeo, a condizione che l'Autorità locale emani il relativo atto di incarico nella forma e con il contenuto richiesto dal diritto europeo e dai principi dei Trattati e della giurisprudenza comunitaria, nonché valuti in concreto la natura economica o meno dei servizi, accertando che l'attività sia svolta senza scopo di lucro" (art. 14, co. 2). A livello organizzativo è da segnalare la previsione di Punti di contatto per l'amministrazione condivisa, all'interno di spazi, luoghi ed immobili, pubblici e privati, aperti ed accessibili al pubblico, "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, attivabili ai sensi del presente Titolo, avvalendosi anche dei CSV e delle reti associative presenti sul territorio regionale" (art. 14, co. 4). Certamente rilevanti anche i profili procedurali dell'amministrazione condivisa. Partiamo dalla co-programmazione: la co-programmazione è definita una istruttoria condivisa "*fra gli Enti del Terzo settore e l'amministrazione pubblica procedente, titolare dell'attivazione, finalizzata alla definizione di obiettivi comuni e all'individuazione dei bisogni, delle problematiche, delle opportunità e delle risorse, a vario titolo attivabili, della comunità locale considerata, per individuare e condividere gli obiettivi dei programmi e degli interventi, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse disponibili nei diversi ambiti di intervento delle amministrazioni nei rapporti con il terzo settore*" (art. 15, co. 1), a valle della quale le determinazioni rimangono di competenza dell'amministrazione pubblica. Inoltre, la legge prevede che essa possa anche consistere in distinti procedimenti, attivati dalle amministrazioni procedenti, anche su iniziativa di parte degli Enti del Terzo settore, fermi restando il rispetto dei principi di pubbli-

città, trasparenza, efficacia, efficienza e parità di trattamento. (art. 15, co. 3). Venendo alla co-progettazione: essa è definita in termini di " metodologia mediante la quale, anche a seguito degli esiti dei procedimenti di co-programmazione, …, nonché sulla base di quanto previsto dagli atti a contenuto regolamentare e generale", le amministrazioni pubbliche (compresi gli enti della galassia regionale e gli enti locali), attivano forme di collaborazione e di amministrazione condivisa, finalizzata allo svolgimento di una o più attività di interesse generale in favore della comunità locale e del perseguimento dell'interesse generale (art. 17, co. 1). Questa metodologia può avere ad oggetto più attività di interesse generale, fra quelle indicate dall' articolo 5 d.lgs. 117/2017, e può essere finalizzata alla valorizzazione, anche sociale, dei beni e degli immobili pubblici, ai sensi di quanto previsto dal presente Titolo. In relazione a questo, come già la legge toscana e umbra, è significativo il coordinamento con il comodato di beni immobili, l'uso di beni mobili e immobili, e la concessione di beni culturali immobili pubblici non statali, le assegnazioni e autorizzazioni temporanee per manifestazioni, norme urbanistiche di facilitazione per l'insediamento di ETS in aree non produttive (artt. 21, 22 e 23, 27 e 28). Centrale il tema della valutazione d'impatto che trova una sua centralità tanto a livello puntuale (l'art. 18, co. 1, lett. d), individua, tra i principi, la rendicontazione degli interventi e delle attività svolte, conformemente a quanto previsto dall' articolo 7, comma 3, della legge n. 106 del 2016), quanto su scala generale e in ottica di impatto della regolazione, attraverso l'istituto della valutazione d'impatto triennale (art. 29). La disciplina sottolinea l'importanza dell'utilizzo di strumenti telematici e digitali, così immettendo l'amministrazione condivisa entro il quadro generale della digitalizzazione amministrativa. La legge presenta anche indicazioni sull'assegnazione dei finanziamenti, con la possibilità di conferire contributi alle organizzazioni di volontariato (ODV) e associazioni di promozione sociale (APS). Prevede inoltre l'utilizzo di fondi di garanzia e di risorse europee, come il Fondo sociale europeo e il Fondo regionale per l'innovazione sociale per gli ETS.

2. Esperienze territoriali e normativa regionale: la legge umbra sull'amministrazione condivisa

2.1. *Premessa*

A partire dagli anni Novanta, attraverso riforme del diritto ordinario e costituzionale, si è avuta una forte spinta verso una regionalizzazione delle

politiche pubbliche, e la territorializzazione è divenuta nel tempo un tratto distintivo nella costruzione di politiche adeguate ai bisogni sociali ed economici propri di un dato contesto. Tale processo ha attivato una sempre più varietà di formule di partnership fra attori pubblici e privati.

Le Regioni rappresentano così il luogo di congiunzione tra la dimensione nazionale e quella territoriale, ed è per questo che sono unità di analisi fondamentali nelle trasformazioni normative e organizzative delle politiche pubbliche a livello locale[2] e quindi particolarmente rilevanti nella formulazione ed implementazione delle politiche pubbliche adeguate ai bisogni sociali ed economici propri di un dato contesto. In tal senso sono un interessante luogo di osservazione anche per l'attuazione della riforma del Terzo settore, laddove in particolare propongono soluzioni innovative in tema di amministrazione condivisa. Il presente contributo offre, in particolare, una riflessione sull'esperienza maturata presso la Regione Umbria, in quanto questa ha adottato con piena convergenza di tutte le parti politiche una specifica norma a sostegno della diffusione di un modello di governo basato anche sull'amministrazione condivisa, riconoscendo, e quindi facendo proprio, il valore della collaborazione fra pubblica amministrazione e terzo settore (art.1, c.5). Il quadro normativo offre agli attori pubblici e del terzo settore una cornice entro cui poter costruire procedimenti di co-programmazione e co-progettazione in tutti i settori di attività di interesse generale di competenza regionale (art. 1, c.3) e in tale contesto la Regione promuove misure di sostegno per l'implementazione del modello amministrazione condivisa attraverso l'accesso degli Ets a determinare risorse, specifiche misure premiali, accordi di collaborazione istituzionali; infine, mira a rendere effettiva ed efficace la norma nel tempo acquisendo le risultanze della valutazione di impatto delle esperienze di amministrazione condivisa. La riflessione che si propone in questa sede, attorno a questa iniziativa regionale, assume che l'agire normativo presupponga una concezione complessiva del contesto sociale in cui le sue azioni possono avere un senso[3], ovvero in cui la norma non sia solo quell'atto che stabilisce e definisce ciò che si può e ciò che non si può ma sia un prodotto sociale che mira a contribuire a costruire possibili relazioni di significato tra gli attori coinvolti, in questo senso in continuo divenire. L'interesse, quindi, non è tanto al tecnicismo normativo e alla sua innovatività, alla forma stabilita e definita, ma al valore simbolico di afferma-

[2] L. Bifulco, L. Centemeri, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locali*, «Stato e Mercato», n. 80, 2007, pp. 221-44; Y. Kazepov E E. Barberis, *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci, 2013.

[3] A. Sarat, *Law in social theory and social theory in the study of law*, in Sarat The Blackwell companion to law and society, Oxford, Blackwell Publishing, 2004.

zione di valori e di come questa norma sia stata raggiunta e come possa essere realizzata. Lo sguardo è quindi volto alla sua effettiva amministrazione[4].

La riforma del terzo settore si pone dunque come passaggio cruciale, sia perché sancisce il ruolo chiave del terzo settore nella costruzione di questi interventi mirati di interesse generale (unico settore, tra l'altro, in espansione negli ultimi dieci anni[5]) sia soprattutto perché intervenendo sulle modalità di governo di tale prossimità incide sull'autonomia e responsabilità dei diversi livelli di governo[6], esso stabilisce infatti con decisione la necessità di attivare un governo locale basato sul "consolidamento di pratiche di co-programmazione e co-progettazione" (Maino, 2021) . Anche negli anni della pandemia la necessità di interventi multi-attore ha segnato l'agenda politica del Paese, evidenziando l'attualità e l'importanza nel dibattito pubblico innanzitutto di un welfare centrato sulle comunità[7], ovvero sulla capacità di costruire nuove alleanze tra istituzioni e cittadinanza[8] e di concretizzare un nuovo modello relazionale tra i diversi attori[9]. L'impostazione assunta con il codice ha carattere potenzialmente innovatore in quanto mira a compiere il principio di sussidiarietà orizzontale con una effettiva condivisione di idee risorse e responsabilità nell'implementazione delle politiche pubbliche locali e poi perché annovera ambiti di intervento che vanno ben oltre il welfare locale. L'esplicitazione di questo obiettivo, sebbene già formalmente possibile e praticato, pone potenzialmente l'opportunità di inforcare nuove lenti e tentare un nuovo modo di praticare il governo del territorio. Non è infatti solo un invito all'uso di determinati strumenti di governo ma implica anche e soprattutto la ristrutturazione del concetto stesso di governo e la ridefinizione del suo campo semantico e di azione, in questo senso il codice rappresenta un espediente per un possibile cambio di paradigma[10].

[4] Cfr. R. POUND, *Law in Books and Law in Action*, in American Law Review, 44, 1910, pp.12-36 ; C. BLENGINO, *Cultura giuridica interna e cultura giuridica esterna*, in A. COTTINO (a cura di) Lineamenti di sociologia del diritto, Roma, Zanichelli editore,2019, pp.163-211 .

[5] Cfr. ISTAT, (2021). La povertà in Italia. Anno 2020, Roma.

[6] Cfr. S. PELLIZZARI, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra P.A. e enti del Terzo settore*, in «MUNUS», 2, 2019, pp. 545-574.

[7] Cfr. L. TURCO, *La legge 328/2000. Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi venti anni dopo*, in «Politiche sociali», 3, 2020, pp.507-524, Il Mulino.

[8] Cfr. S. PASQUINELLI, *Il Welfare collaborativo. Ricerche e pratiche di aiuto condiviso*, Irs, Milano,2017.

[9] Cfr. L. FAZZI, *Coprogettare e coprogrammare: i vecchi dilemmi di una nuova stagione del welfare locale*, in «Impresa sociale», n. 3, 2021.

[10] Cfr. L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in «Federalismi.it», 14, 2020, pp.179-208.

L'esperienza della Regione umbra appare dunque di grande interesse laddove ha adottato una legge specifica in materia di amministrazione condivisa, non del tutto necessaria da un punto di vista formale, ma senz'altro indispensabile come ulteriore strumento a sostegno di un processo culturale (anche organizzativo) complesso, quale è quello di una transizione verso modelli partecipati di governo locale. "*Il tema è culturale* – così afferma una funzionaria della Regione Umbria protagonista del percorso di ideazione e concretizzazione delle norma – *quanto effettivamente vogliamo che l'Umbria vada in questa direzione?*".

Il contributo propone quindi una riflessione sul ruolo di una norma che esplicita la non esclusività della potestà amministrativa da parte della Regione per una titolarità partecipata in costante ascolto verso il proprio territorio, una ricostruzione del contesto pre-norma e degli strumenti che sono stati ideati in uno sforzo metodologico a supporto della sua efficacia; le riflessioni si avvalgono anche delle interviste ad attori pubblici (regione e comuni) e rappresentanti storici del terzo settore umbro condotte nell'ambito di uno studio qualitativo e esplorativo.

2.2. *L' amministrazione condivisa nella regione Umbria*

Come già detto, dopo le leggi sul Terzo settore di Toscana[11] e Molise[12], il 6 marzo 2023 l'Assemblea Legislativa della Regione Umbria ha approvato all'unanimità la Legge n.2 "Disposizioni in materia di amministrazione condivisa". Il testo disciplina in particolare l'attuazione dell'articolo 55 del Codice del Terzo settore. Con l'amministrazione condivisa, si legge nell'atto "*l'obiettivo è arrivare ad un diverso rapporto tra pubblico e privato sociale, non basato su logiche di mercato 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. La Regione Umbria vuole rafforzare la collaborazione fra pubblica amministrazione e Terzo settore, dettando norme a carattere procedimentale e promozionale. Lo scopo è definire principi e criteri del procedimento per assicurare un livello adeguato di omogeneità su tutto il territorio regionale, lasciando autonomia agli enti locali per le specificità del territorio*".

Con questa legge la Regione Umbria: 1) riconosce, favorisce e valorizza l'autonoma iniziativa delle formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale; 2) riconosce e promuove gli enti di Terzo settore che operano nell'ambito regionale; 3) riconosce il valore della collaborazione tra

[11] LEGGE REGIONALE 22 luglio 2020, n. 65
[12] LEGGE REGIONALE 7 ottobre 2022, n.21

enti di Terzo settore e amministrazioni pubbliche e favorisce la libera iniziativa degli enti di Terzo settore nell'ambito dell'amministrazione condivisa; 4) disciplina gli istituti ed i procedimenti di cui all'Art. 55 del Codice del Terzo settore al fine di assicurare il coinvolgimento degli stessi nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale.

Nel dettaglio la legge specifica che l'attività di co-programmazione si conclude con l'elaborazione condivisa di un documento istruttorio di sintesi mentre la co-progettazione si conclude con la definizione congiunta da parte dell'amministrazione pubblica e dell'ente del Terzo settore di uno specifico progetto definitivo di servizio o iniziativa.

Questa legislazione non cade su un terreno inesplorato: diverse sono infatti le esperienze rintracciabili nella Regione Umbria, sia di co-progettazione tra Regione ed Enti locali sia quelle che si possono rilevare a livello di Comuni come esperienze di regolazione tra amministrazioni e cittadini per la gestione di beni comuni e di interesse pubblico.

Se considerate nel loro susseguirsi, quindi, le normative, ai diversi livelli, indicano per la Regione Umbria, una direzione ben precisa:

Tabella 1 – *Normative per data di deliberazione*

	anno/ periodo temporale
Regolamenti sui beni Comune	2014 – 2019*
Codice del terzo Settore	3 luglio 2017
Disposizioni in materia di amministrazione condivisa	28 febbraio 2023

Fonte: elaborazione degli autori del capitolo

Ovvero quella di una crescita del dialogo tra cittadino/società civile e amministrazione. Da un rapporto indubbiamente più "semplice", quasi informale, del cittadino con l'amministrazione attraverso i patti di collaborazione, che ricordiamo lavorano molto spesso su progetti anche molto piccoli (per es. la concessione da parte dell'amministrazione della gestione di un'aiuola da parte di un cittadino), è sorta quasi spontaneamente la necessità di regolare in modo più efficiente ed efficace questa relazione. Con la crescita del dialogo tra cittadini e amministrazione sono cresciute esponenzialmente le occasioni di intervento. È cresciuta di conseguenza la necessità di co-programmare e co-progettare, e di regolare queste due attività. Allo stesso tempo si deve sottolineare che quando si parla di regolamenti per i patti di collaborazione o di amministrazione condivisa la parola "locale"

sembra quella che più riassume questi processi: "*la co-progettazione è un processo locale situato. Per misurarsi con la logica della consequenzialità che mette in relazione modelli di azione e risultati le innovazioni dei sistemi di governo e regolazione del welfare locale devono rapportarsi anche con un altro importante principio: quello dell'appropriatezza rispetto alla dimensione del contesto locale. La domanda che ci si deve porre parlando di amministrazione condivisa è se e in che misura i contesti contano nell'influenzare l'efficacia dei processi collaborativi*"[13].

Vi possono ovviamente essere resistenze. Per chi opera nella PA, prevalentemente abituato a un ruolo di controllo e gestione dall'alto delle pratiche territoriali, passare a un processo collaborativo può risultare complesso. Pratiche, identità e culture istituzionali sono molto difficili e lente da modificare e i ruoli di "potere", in questo caso dei funzionari pubblici, devono percorrere un processo tutt'affatto scontato per lasciarsi alle spalle la propria cultura dirigenziale e spostarsi verso compiti quali quelli di facilitatori della comunicazione e della risoluzione tra le diverse anime che partecipano a un progetto di amministrazione condivisa. Allo stesso tempo anche per gli enti di terzo settore traghettare da soggetti principalmente volti all'erogazione di prestazioni a quella di partecipanti di progetti di co- programmazione e co- progettazione non è processo banale[14].

Si pone quindi un enorme tema di allineamento del nuovo modus operandi con l'architettura amministrativa e organizzativa del welfare locale che deve essere affrontato, pena il venire meno delle innovazioni[15].

2.3. *Regolamenti comunali nella regione Umbria*

In Umbria negli ultimi anni si sono diffuse pratiche di amministrazione condivisa che hanno coinvolto comuni, cooperative sociali, imprese sociali e associazioni di promozione sociale impegnate sia nel welfare che nella cultura. Un esempio di tali processi sono i regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni.

I regolamenti comunali sono uno strumento volto a esprimere a livello comunale il principio di sussidiarietà orizzontale così come sancito dalla Co-

[13] Cfr. L. Fazzi, *Abilitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della co-progettazione in Italia*, Trento, Euricse Research Report, n. 26, 2023, pag. 5.

[14] Cfr. F. Scalvini, *Introduzione: voltare pagina*, 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*, Napoli, Editoriale Scientifica (2020).

[15] Cfr. L. Fazzi, *Il nuovo welfare collaborativo in Italia co- programmazione e co- progettazione come strumenti d'innovazione del welfare locale*, Trento, Euricse Research Report, n. 25, 2023.

stituzione italiana (art.118, c.4), ovvero facilitare la gestione dei beni comuni urbani attraverso la sinergia tra amministrazione e cittadinanza. La loro ampia diffusione sul territorio sembra aver dato una risposta concreta alla domanda, presente a livello locale, di maggior coinvolgimento della cittadinanza a riappropriarsi e prendersi cura dello "spazio" vissuto e legittima "le esperienze di autoproduzione sociale rivolte al perseguimento di interessi generali"[16] svolgendo dunque una funzione di "emancipazione" di esperienze locali e sociali altrimenti relegate a mera espressione privata. Ne consegue l'idea di una amministrazione pubblica volta a promuovere una forma di cittadinanza che insista sulla dimensione attiva e sul contributo dei cittadini alla gestione della cosa pubblica[17].

La tabella 2 presenta l'elenco delle città umbre che hanno deliberato patti di collaborazione.

Tabella 2 – *elenco comuni umbri che presentano patti di Collaborazione e documentazione presente sui loro siti*

Comune	**Data di delibera del Regolamento**	**Presenza link sul sito ufficiale del comune**	**Elenco pubblicato di patti in atto o conclusi**	**Modulistica e informazioni per la presentazione di una proposta**
Narni	18.09.2014	Sì	No	No
Città della Pieve	20.12.2014	Sì	Incompleto (17 patti presenti)	Sì
Orvieto	29.12.2014	No	Incompleto (2 patti presenti)	No
Terni	23.03.2015	Sì	Completo	Sì
Todi	16.06.2015	N o	No	No
Gubbio	05.04.2016	No	No	No
Tuoro sul Trasimeno	19.04.2016	No	No	No
Perugia	06.02.2017	Sì	Completo	
Assisi	21.06.2017	Sì	Incompleto (5 patti presenti)	Sì
Castiglione del lago	19.12.2019	Sì	Incompleto (4 patti presenti)	Sì

Fonte: elaborazione degli autori del capitolo

[16] Cfr. F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in «Munus», n. 2, 2016, pp.271-313.

[17] Cfr. M.G. RIVA, *Sostenibilità e partecipazione: una sfida educativa*, in «Pedagogia Oggi/Rivista SIPED», anno XVI, n.1, 2018

"*Esempi ne sono la gestione integrata di un asilo nido, una biblioteca ed un museo in un piccolo comune rurale, il progetto di rigenerazione di una sala cinematografica trasformata in una piccola multisala. Nello stesso tempo cittadini, famiglie e operatori sociali si sono mobilitati per contrastare gli effetti nefasti degli appalti nei servizi di welfare manifestatesi negli anni e verso cui la disposizione in materia di amministrazione condivisa cerca di mettere un freno*"[18].

Dallo studio dei regolamenti dei beni comuni emergono in modo abbastanza evidente gli elementi di coprogettazione e co programmazione che si sono poi sviluppati nelle disposizioni in materia di amministrazione condivisa.

"*Le amministrazioni devono favorire la spontanea cooperazione dei cittadini con le istituzioni pubbliche e farsi garanti dell'autonoma iniziativa degli stessi, singoli e associati, allo scopo di realizzare l'interesse generale attraverso adeguate politiche di governo del territorio. Quindi, già nell'ambito dei patti di collaborazione si evidenzia la necessità di fornire strumenti adeguati a sostenere processi di co-progettazione e co-programmazione. In tale contesto si assumeva una rinnovata centralità del livello locale di governo, come snodo tra attuazione della legislazione statuale e costruzione di innovative relazioni giuridiche*"[19].

È quindi possibile che per i comuni coinvolti insieme con Enti del Terzo Settore, in iniziative di co-programmazione e co-progettazione il processo risulti meno avulso dal contesto amministrativo ed ancora, che questa esperienza possa allargarsi ad altri enti locali umbri, preparandoli a meglio usufruire delle opportunità offerte anche dalla programmazione europea tra il 2022 e il 2027.

Di seguito si dà conto di alcune iniziative, già operanti sul territorio regionale, che hanno fatto proprio il principio di collaborazione tra PA ed Enti del Terzo Settore o altri enti al fine di raggiungere un miglioramento del benessere delle comunità di riferimento.

2.3.1 Il Comune di Castiglion del Lago e la Cooperativa Lagodarte

La Coop. Lagodarte nasce da un gruppo di animazione teatrale come realtà culturale alla fine degli anni '70, diviene Cooperativa e impresa sociale nel 1986 con la finalità di promuovere attività nei settori dei beni culturali

[18] Cfr. A. Bernardoni, *Amministrazione condivisa: approvata la legge regionale in Umbria*, in «Impresa Sociale Forum», 3 marzo 2023, https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/amministrazione-condivisa-approvata -la-legge-regionale-in-umbria.

[19] Cfr. F. Giglioni, *op. cit.*

e della animazione culturale. Fin dall'inizio si pone come soggetto di innovazione nella "provincia della provincia", disponibile al dialogo con le amministrazioni comunali disponibili. Attualmente i soci sono una decina ma la Coop. assume periodicamente lavoratori stagionali per la gestione delle diverse attività. Il numero complessivo di operatori non supera pero' mai le 20 unità.

Castiglion del Lago è un Comune della provincia di Perugia collocato sul lago Trasimeno con una popolazione di poco più di 15.000 abitanti e con la disponibilità di un bene storico - monumentale, di una sala cinematografica e di una biblioteca. Nella programmazione 2021 – 2027 entrerà in una nuova area interna dei Comuni del Trasimeno. Nonostante il Comune sia meta turistica soprattutto nel periodo estivo, sino al 2018 la valorizzazione di questi beni non era soddisfacente.

Anche a motivo della necessità di procedere alla ristrutturazione della sala cinematografica, viene avviato un processo di co – progettazione tra la cooperativa e il Comune che oggi si può ritenere ampliato e in permanente elaborazione.

"*Adesso la legge ci dà le possibilità, andiamo a costruire, abbiamo costruito un percorso con l'avviso pubblico, è vero abbiamo risposto noi, ma l'iter è stato completo. E lì siamo andati a coprogettare con un investimento per noi 200.000 € nei prossimi 10 anni e con l'amministrazione pubblica che mette a disposizione questi due beni che sono il palazzo, il complesso monumentale e il cinema*."

Lo sforzo fatto dalla Cooperativa è stato anche quello di valorizzare i legami territoriali creati nei quasi 50 anni di attività:

"*Dal 2018, noi abbiamo costruito un percorso, anche di sensibilizzazione, nei confronti delle tante altre associazioni. Ripeto, noi siamo un'impresa, ma questo territorio è pieno di associazioni che si occupano di teatro, associazioni che si occupano di volontariato, associazioni con le quali noi ci siamo nel tempo interfacciati, così come l'amministrazione comunale. Ed abbiamo con loro consolidato una serie di rapporti, una serie di reti, di relazioni, di progetti che portiamo avanti insieme. Ne posso citare tantissimi, dai laboratori di analisi dei ragazzi, alle associazioni di donne con i quali facciamo iniziative, per esempio il 25 novembre (non una di meno). Una serie di associazioni con le quali mettiamo a disposizione gli spazi, il nostro know how e prendendo da loro gli spunti necessari, il loro quid specifico …..Per esempio nella progettazione del cinema noi avevamo una sala che doveva essere ristrutturata. Il Comune ha dato il via alla ristrutturazione nel mentre noi abbiamo progettato un cinema che sia anche centro culturale per la città, dove si possano fare attività pomeridiane per il recupero delle povertà educative. Abbiamo progettato un cinema, che è*

più di un cinema, è qualcosa che va oltre e lo abbiamo fatto da gareggiando sui progetti di innovazione sociale, con un progetto che si chiama Transition Community Network che ha messo insieme Lagodarte con una libreria, insieme ad una parrocchia, e insieme a un'altra realtà che si occupava del recupero delle eccedenze alimentari…"

"abbiamo anche verbali formali, abbiamo anche formalizzato i nostri percorsi. Sulla rigenerazione del cinema abbiamo fatto tre incontri con la presenza di un facilitatore; abbiamo un verbale di tre sedute oltre che una restituzione pubblica. Abbiamo ragionato con loro su cosa si aspettano nel cinema. Non è stato soltanto un colloquio è stato anche un percorso verbalizzato di ascolto delle esigenze del territorio, e di restituzione che vorremmo fare un po' su tutti gli ambiti. … abbiamo coprogettato con loro e continuiamo a farlo con loro. Addirittura, stiamo valutando anche se è complicato, perché tra il dire e il fare…, anche di andare a sondarli nella programmazione del cinema, quindi significa, noi abbiamo esigenze da una parte anche di rispondere alle case di produzione, ma è proprio che "cosa vi piace vedere" andiamo a costruirla insieme questa cosa. Sappiamo chi c'era, sappiamo che cosa hanno detto e lo abbiamo poi restituito in una seduta pubblica alla città. Questo lo abbiamo fatto"

Anche la fortezza, già centro di richiamo turistico, con circa 35.000 visitatori l'anno, ha visto mutare il suo ruolo ospitando mostre temporanee e permanenti come nel caso della mostra "Lago nudo Umbria Jazz 1978" foto del concerto tenutosi a Castiglion del Lago che è stata occasione per recuperare anche testimonianze del territorio e di collaborazione con l'Università di Perugia.

Le valutazioni sul percorso fatto sono importanti:

"*io vedo in questa ultima amministrazione uno scatto in avanti della posizione del funzionario pubblico, nel senso che non è il mero esecutore, non è neanche quello che poi determina tutte le cose, ma diciamo che insieme al sindaco è l'interlocutore, ma non solo perché deve fare le determine e le delibere. Mi sembra che siamo saliti un po' tutti di livello: è un'interlocuzione un po' più alta, appunto, quello che serve alla città, quello che serve ai cittadini, quello che serve in termini culturali al turista…. Ecco, in questo mi sentirei di dire che si è passato il segno: capire che i percorsi fatti hanno portato dei benefici, i benefici sono sociali, sono culturali, sono di valorizzazione complessiva e alla fine sono anche economici. Beh, sfido a rimetterli in discussione*".

Ed in particolare, anche nei rapporti tra soggetti del TS:

"...ho colto una grande disponibilità invece non a riconfermare se stessi, quindi a non creare una sorta di antagonismo con noi che siamo un'impresa, ma una grande disponibilità a fare una cosa insieme. Non me l'aspettavo, non era scontata ma è arrivato nella sostanza, ripeto con un po' di sorpresa..."

2.3.2 Il Comune di Baschi e la Cooperativa Il Quadrifoglio

La Cooperativa il Quadrifoglio è nata a metà degli anni '80 per dare una risposta alla de istituzionalizzazione delle malattie psichiatriche e alla dismissione dei manicomi. La sua missione è poi cresciuta negli anni aggiungendo i servizi per la prima infanzia (asili nido), per i giovani e occupandosi di servizi legati alle politiche per l'inclusione dei migranti. Complessivamente i soci erano, alla fine del 2022, 241, di cui una parte "soci volontari", categoria intermedia pensata per un accesso consapevole alla cooperativa. Di essi la grande maggioranza (220) sono soci lavoratori. Opera nel territorio del Comune di Orvieto e dei comuni limitrofi, tra cui Allerona (poco piu' di 1600 abitanti) e Baschi (2.579 residenti).

Baschi si colloca nell'ambito dell'area interna Sud Ovest dell'Orvietano, è quindi stato parte dell'elaborazione dell'Accordo di programma Quadro sottoscritto nel 2018 che ha visto la co – progettazione tra Regione, EELL e amministrazioni nazionali di una strategia territoriale integrata che usufruisce di una dotazione di risorse ripartita tra i diversi comuni (circa 20 nel caso dell'Orvietano).

"...su quella è stata fatta una duplice cosa... una costruzione della strategia dell'area interna questa ha coinvolto anche le organizzazioni del terzo settore proprio nella programmazione,... neanche c'erano le linee guida. E poi, purtroppo, dopo tantissimo tempo, nel senso che ci sono stati quasi quattro anni di buco, quando si è trattato di andare a fare l'attuazione di questi programmi la Regione non voleva sentire nulla che non fosse l'affidamento in appalto di questo tipo di fondi che la regione, tramite l'accordo di partenariato, dava al capofila della zona sociale. Dopo un anno e mezzo di tira e molla e per fortuna nel frattempo erano uscite anche le linee guida del ministero del welfare a un certo punto il comune di Orvieto ha detto: guardate, noi c'abbiamo 700.000 € fermi, non abbiamo intenzione di usarli perché non siamo in condizione da appaltare un qualcosa che non è stato sperimentato, che deve arrivare in 20 comuni e quindi o ci consentite di usare, previa verifica di compatibilità giuridica, uno strumento, visto che ci sono tanto delle linee guida, eccetera eccetera o noi i 700.000 € ve li ridiamo... alla fine ce l'hanno fatta. Sono stati fatti due avvisi di coprogettazione sulla base delle schede progetto che facevano parte della strategia. Uno dei due progetti, se andate sul sito della regione dell'Umbria Strategia aree interne 14-20 trovate i riferimenti, è stato mutuato dalla regione dell'Umbria quale buona pratica inserita nel FSE Plus 21-27 con un finanziamento ad hoc per un progetto chiamato Noi insieme, da riproporre in tutte e 5 le aree interne dell'Umbria".

Nel caso specifico del Comune di Baschi:

Il comune di Baschi aveva 3-4 siti, compreso un piccolo museo, un antiquarium, un sito archeologico, degli scavi di fatto chiusi, una biblioteca chiusa e un

ottimo asilo nido funzionante... ha 2400 abitanti c'è un asilo nido da 24 posti e c'è anche la lista d'attesa… partendo da questo, a un certo punto, col comune dove c'è un sindaco giovane, che è uno di quelli che studiano…, c'era fertilità che è l'elemento, secondo me, fondamentale per impostare un certo tipo di politiche...abbiamo utilizzato diciamo una programmazione, poi co-progettazione legata al singolo comune. Con gli avvisi, con tutto quello, insomma, che è tipico di queste esperienze. E di fatto è un intervento rivolto prevalentemente ai minori del territorio e alle loro famiglie, ma mettendo dentro l'offerta della coprogettazione, non solo i servizi, diciamo tipici socio educativi, ma anche altri tipi di attività legata a beni museali e alla biblioteca, intesa come presidio del welfare territoriale, proprio perché spesso in alcune realtà la biblioteca è un posto dove se funziona e si riesce a tenerla aperta tu magari vai anche a fare i compiti, ti incontri... quello che un po', insomma, diciamo sta cambiando, rispetto alle biblioteche pubbliche un po' in tutta Italia.

Tra gli elementi che hanno consentito di portare a buon fine questa co – progettazione

".. era il fatto che tutti questi sono beni pubblici, il nido è comunque un nido pubblico, il cui titolare è il Comune di Baschi, l'antiquarium gli scavi sono del Comune di Baschi, la biblioteca è del Comune di Baschi... e quindi abbiamo messo insieme di fatto questa coprogettazione... ovviamente la prima questione che è venuta fuori, qual è stata quella di creare un partenariato di soggetti che portassero competenze e che arricchissero l'offerta... Oh premessa, fino ad un certo punto il comune questi servizi li affidava con appalti distinti. Ora lasciamo stare l'appalto del nido che già comunque era piuttosto complicato, ma un minimo di senso quantitativo ce l'aveva, ma hanno speso per anni 10-15.000 □ all'anno sull'antiquarium piuttosto che sulla biblioteca, magari con la cooperativa di Bologna, che poi subappaltava non si sa bene neanche a chi, con utenza rispetto a queste attività zero; tant'è, che a un certo punto è stato detto ma che senso ha? sono state prese le risorse, né più né meno quelle che erano messe, diciamo all'interno degli strumenti tipici de dell'affidamento secondo il codice degli appalti e se fatta questa co-progettazione... "

La co- progettazione è stata anche in questo caso occasione di coinvolgimento di diverse realtà del territorio: oltre alla cooperativa un ente di promozione sportiva e una associazione di volontariato. Sottolinea l'interlocutore che il processo di co – progettazione consente di accedere a programmi territoriali anche a realtà che possono ritenere impensabile accedere a un appalto, valorizzando quindi le risorse sociali presenti e le infrastrutture territoriali. L'esempio è oggi la biblioteca, prima raramente aperta e oggi aperta ogni giorno:

"...ha un un'utenza media che va dalle 15 alle 20 persone al giorno ed è una cosa che è ripartita e ripresa spendendo anche qualcosina di meno di quello che

il comune spendeva prima. Poi quando organizzi le attività all'esterno con l'asilo nido... insomma si fanno in diversi luoghi, anche biblioteca, si fanno ai siti archeologico, si fanno all'antiquarium, questo crea, come si dice... alle attività all'esterno dei nidi partecipano le famiglie, partecipano i nonni, partecipano i genitori e quindi la gente ricomincia a capire che nel suo comune c'è uno scavo archeologico importante, c'è un museo, seppur piccolo, importante, c'è la biblioteca che funziona tutti i giorni. Con la biblioteca si sono riattivate anche tutti i laboratori con la scuola, con le scuole primarie con le scuole dell'infanzia, oltre che con l'asilo nido."

Anche in questo caso, come nel precedente, un peso lo hanno anche le persone che operano nell'amministrazione:

"*per esempio, Baschi c'è una funzionaria che si è molto appassionata da quando si è iniziato a ragionarci. Quindi si è messa lì, si è studiata cose si è guardata tutti i video su co-progetta di Anci, è venuta a fare i seminari e questo ovviamente gli dà molto perché c'è un elemento culturale di fondo che... se l'elemento culturale non è chiaro tu rischi di fare una brutta copia dell'appalto chiamata in un altro modo, con l'idea che risparmi... per carità certo, magari c'è anche quello. Però è un'altra cosa dal punto di vista del procedimento amministrativo, è veramente un'altra cosa*".

2.3.3 Il Comune di Città di Castello

Città di Castello ha più di 38.000 abitanti ed è il Comune Capofila della Zona Sociale oltre che essere uno dei cinque comuni Autorità Urbane dell'Agenda Urbana della Regione Umbria.

In questa veste, sin dal 2019, per le misure in ambito "Inclusione sociale e lotta alla povertà" hanno promosso, nell'Asse Innovazione, due co – progettualità: la prima di intervento per la lotta alla povertà e la seconda di rigenerazione urbana. A questo si è poi aggiunto il progetto di "Percorsi di autonomia per le persone con disabilità" finanziato nell'ambito del PNRR. In parte, anche se non troppo positivamente, ha visto anche l'esperienza dei PUC – Progetti Utili alla Collettività progetti di inserimento lavorativo presso enti del Terzo settore per i soggetti percepenti il Reddito di Cittadinanza. Ne abbiamo parlato con una funzionaria che segue la Programmazione e gestione dei servizi sociali comunali e della Zona Sociale.

Con Avviso pubblico ad attività di co – progettazione sono state invitati gli Enti del Terzo settore a presentare progetti in modo singolo od associato. Nel caso del progetto di lotta alla povertà si è presentato un partenariato, con capofila una associazione di volontariato afferente alla Caritas, insieme a due cooperative di inserimento lavorativo e una cooperativa di servizi sociali. Di fatto una parte della coprogettazione è avvenuta prima dell'incontro

con l'amministrazione, a cui di fatto è giunta una sola proposta. Proposta che in più fasi, è stata rimodulata anche per tenere conto della pandemia…

"*.. Volevamo chiarezza sull'attività, su quando cominciavano le attività, e le attività dovevano essere coerenti con entrambi i costi. Negli incontri successivi, il secondo o il terzo non ricordo, avevano detto che avrebbero fatto degli stages, poi ci hanno chiesto di trasformare questi stages in tirocini per l'inserimento lavorativo e gli avevamo risposto che eravamo d'accordo. E devo dire che queste persone sono state assunte e quindi l'obiettivo è stato raggiunto. E queste persone lavorano tutt'ora. L'altra cosa era sul discorso dello spreco alimentare, e c'era aperta una proposta per una campagna con i ristoratori ma è naufragata per l'arrivo della pandemia. Inoltre, c'era la proposta con la scuola professionale per ristorazione insieme ai cuochi della mensa della Caritas di fare degli incontri con la popolazione per il riutilizzo di determinati cibi: questa cosa non è stata possibile fare in presenza ma sono stati fatti dei video che sono girati in rete. Nonostante la pandemia si sono dati da fare*."

Per quanto riguarda l'intervento finanziato nell'ambito del PNRR, nonostante il progetto di massima fosse quello approvato in sede Ministeriale, è stato ugualmente aperto un Avviso di co – progettazione. Anche in questo caso si è presentato un raggruppamento di due cooperative sociali ma proponendo anche un accordo con altri soggetti territoriali, non titolari di budget ma disposti alla cooperazione per la realizzazione delle attività.

"*progetto personalizzato, valutazioni multidimensionali, abitazione e lavoro. Dato però che esistono le valutazioni multidimensionali a cui partecipa sia la ASL che i nostri operatori… Dato che mancavano strumenti nel PNRR abbiamo sviluppato una sorta di Patto: l'utente fa domanda e fa una sua proposta di progetto personalizzato, l'unità di valutazione fa la valutazione dell'utente rispetto alle diverse dimensioni, poi sul progetto avviato e comunicato al Ministero c'è la firma del team manager, dell'utente, e nel caso specifico del PNRR c'è la firma del Sindaco. In tutto questo c'è proprio un patto tra utente, tutore (ma non è il "patto di cura", è un approccio nuovo approvato un mese fa) in cui sono indicati gli impegni del Comune, in quanto capofila e vale per tutti i beneficiari. Per esempio: viene assegnato un appartamento in cohousing, insieme ad altri, l'utente sarà inviato a un percorso di inserimento lavorativo, un percorso di formazione, anche sulle competenze digitali, e specularmente c'e' l'impegno dell'utente a partecipare a questi percorsi…. La coprogettazione l'abbiamo chiusa. Abbiamo stipulato la Convenzione a giugno di quest'anno, con il capofila della associazione temporanea*".

Infine, i PUC (Piani Urbani Complessi):

"*affinché i PUC funzionino nel momento in cui prepari l'avviso devi preparare delle azioni di promozione sul territorio, tali azioni di promozione non*

sono un optional ma sono fondamentali, fanno parte del percorso e devono essere messe in campo. Non si possono lasciare alla sensibilità di un amministratore o di una interlocutrice dei servizi."

Anche per fare questo, conclude l'intervistata, è necessario l'adeguamento dei profili del personale degli Uffici di pianificazione dei servizi sociali, che non possono essere ricondotti alle figure degli assistenti sociali o solo di soggetti, come nel suo caso, con competenze sociologiche, o con competenze amministrative, utili al fine di individuare bisogni e domande nascenti, ad approntare procedure ma non necessariamente con tutte le competenze necessarie per una conduzione completa della pianificazione e gestione di progettazioni complesse.

2.4. *La PA in Umbria*

A livello regionale la Pubblica Amministrazione può contare su 1.181 dipendenti a tempo pieno, al 31 dicembre del 2021 ultimo dato disponibile fonte RGS. Di essi il 14,5% (172 persone) sono dipendenti dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) e 13 sono i dipendenti dell'Agenzia Umbria Ricerche. Sono destinati alla gestione degli affari locali, quindi, 996 persone.

Di essi/e i Direttori generali sono 5 (uomini), i Dirigenti sono 35 (di cui 20 uomini) i/le restanti persone assunte con livello non dirigenziale delle diverse categorie contrattuali. Ad essi si aggiungono 68 persone con contratti *part time*.

Il personale presso i Comuni ammonta complessivamente a 4.449 persone di cui 70 Dirigenti a cui si aggiunge una persona *part time* con qualifica dirigenziale.

Tabella 3 – *Personale dipendente presso le amministrazioni comunali della Regione Umbria*

Popolazione	N. massimo dipendenti	% sul totale
Fino a 2.500 persone	11 – 16 max	6,3
Da 2.500 a 5.000 persone	10 – 48 max	8,2
Da 5.000 a 10.000 persone	20 – 47 max	6,8
Da 10.000 a 20.000 persone	46 – 130 max	16,8
Oltre 20.000	98 – 960 max	61,9
TOTALE	4.449	100,0

Fonte: RGS - 2021

I comuni con più di 20.000 residenti sono nove (Bastia Umbra, Corciano, Assisi, Gubbio, Spoleto, Città di Castello, Foligno, Terni e Perugia) ed assommano a oltre il 61% dei dipendenti totali (2.750) e all"89% dei Dirigenti presenti nelle amministrazioni.

La regione ha attivato negli ultimi anni diverse esperienze di coinvolgimento del personale della PA nell'ambito di iniziative volte a promuoverne la professionalità e ad aumentarne le competenze. Oltre alle iniziative avviate nell'ambito del POR 2014 – 2020 possono essere infatti annoverate anche le iniziative legate alle aree interne e all"Agenda Urbana, che ha visto coinvolte le città di Perugia, Terni, Città di Castello, Foligno e Spoleto e la nascita dei Laboratori Luoghi Urbani Crescono Esperienze (L.U.C.E.) rifinanziati con la nuova programmazione dei fondi strutturali 2020 – 2027. Si aggiunge P.I.C.C.O.L.I – dedicata ai piccoli Comuni e Comuni d'Europa con il quale ANCI Umbria e il Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria hanno voluto individuare Enti locali e altri *stakeholder* territoriali da coinvolgere in un percorso di co-progettazione finalizzato a sviluppare 5 idee progettuali legate a 5 Obiettivi di Policy tra cui gli obiettivi "INCLUSIONE SOCIALE E SALUTE" con la progettazione su "Giovani sinergie per le comunità locali" e l'obiettivo "CULTURA E TURISMO" con la progettazione "Re-define: ripensare gli spazi attraverso la cultura e la creatività".

Nel corso di queste esperienze i dipendenti delle amministrazioni coinvolte hanno potuto usufruire di formazione e affiancamento, ma anche sperimentare attività di individuazione dei fabbisogni e degli ambiti in cui intervenire e di co-progettazione degli interventi tra amministrazioni locali e regionale e con gli *stakeholder*; interventi poi sottoposti al vaglio delle amministrazioni nazionali per il successivo finanziamento e la loro implementazione sul territorio.

Tuttavia, nota la interlocutrice della scuola di Innovazione sociale:

"*il problema, da quello che abbiamo potuto vedere proprio attraverso questi laboratori, è molto organizzativo, cioè, c'è una grande carenza organizzativa che non è solo carenza di personale, ma è anche una carenza di metodo di lavoro. E questo aumenta ovviamente il problema perché, se tu hai poche persone, ma riesci a capire come meglio farle lavorare rispetto agli obiettivi che devi raggiungere, allora in qualche modo si fa meglio fronte alla carenza. Viceversa, se il modo di lavorare è sempre all'arrembaggio e nell'emergenza, e quindi è sempre un mettere le toppe, e ormai da un po' di anni è così nelle nei nostri comuni, è evidente che la fatica è ancora di più. Secondo me non c'è l'abitudine a ragionare su possibili cambiamenti organizzativi, cioè si tende a dire che se ci fosse più personale sarebbe meglio*".

"*Voglio farvi l'esempio delle politiche giovanili. Le politiche giovanili non riguardano solo l'ufficio regionale che fa il piano per i giovani ma riguardano tutti gli ambiti della regione, chi si occupa dei trasporti, chi della casa, chi del turismo, chi dell'istruzione. Questo non è per niente scontato, per cui adesso stiamo facendo un processo di coprogrammazione per il nuovo piano dei giovani e di mettere all'interno del gruppo di lavoro gli altri uffici della Regione. Mentre insieme le associazioni, le cooperative, i comuni, con gli altri uffici della Regione dovrebbero essere naturale ma è molto difficile da attuare, in quanto dato che si chiama politica giovanile, ha quell'etichetta lì chi si occupa di casa o di ambiente o di agricoltura non pensa che sia un suo problema, perché quando li chiami lo vedono come un problema non come un'opportunità. Questo è un problema di tutti, non lo è di più nel sociale.*"

2.5. *La legge Regionale Umbra n. 2/2023*

È quest'ultimo il tema che si è posta la funzionaria regionale che opera nell'ambito del Terzo settore e dell'economia sociale: quando si vogliono introdurre elementi di innovazione sociale, e in particolare nei rapporti tra enti pubblici e organizzazioni della società civile, è indispensabile che siano costruiti una serie di presupposti per accompagnare la transizione[20], non a caso l'adozione della norma è esito di un processo anch'esso partecipato ed avviato nel 2017.

"*Abbiamo progettato* – così racconta la funzionaria della Regione – *all''inizio della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 un piccolo contenitore chiamato Scuola di innovazione sociale. Abbiamo ipotizzato, dopo una riflessione sullo stato di salute delle politiche sociali e della rete dei servizi della Regione Umbria, una modalità per riorientare le politiche sociali regionali. Abbiamo pensato che una modalità per innovare e riqualificare la rete dei servizi socio-assistenziali della Regione fosse creare un contenitore formativo e di accompagnamento sull'innovazione sociale*".

Questa scelta mira ad una riflessione concreta su come possano essere riqualificati i servizi territoriali che "stanchi" e "invecchiati" devono invece essere reattivi rispetto alle esigenze emergenti; la curiosità del territorio, come sottolineato dalla funzionaria, deve essere riattivata. Ed è per questo che si pensa di progettare in un'ottica di *service design* la prototipizzazione di nuovi servizi a favore della cittadinanza. Il progetto risulta però modificato dall'arrivo della pandemia e il percorso immaginato partecipato e in

[20] Cfr. DONAHUE, ZECKHAUSER, *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

presenza è stato trasformato in un corso di formazione *on line* per i soli dipendenti pubblici. Questo percorso si è comunque arricchito di momenti di riflessione sul tema della amministrazione condivisa, sulle potenzialità che essa esprime e sulle criticità che possono ostacolare una sua realizzazione. Infine, è stato mantenuto il risultato di indirizzare l'azione regionale verso la definizione di una norma regionale sulla amministrazione condivisa, con un chiaro obiettivo sulla sua natura:

"*è una norma fondamentalmente procedimentale, ed è una norma anche promozionale, è una norma che disciplina le procedure di co-programmazione e coprogettazione e di accreditamento. Su questa abbiamo lavorato insieme con i Comuni e i soggetti del TS. Quindi la norma è voluta dal nostro territorio perché fondamentalmente mette in sicurezza i funzionari pubblici rispetto alla loro spinta innovativa, perché il refraine che abbiamo tutti è: sì, ma si può fare? Sì, ma il codice degli appalti…? (...) la norma è stato un modo per rendere chiaro quello che già poteva essere fatto e che è trasversale a tutti i settori della PA. Altre regioni non hanno ragionato in questi termini... è innovativa forse anche per questo, uno spiegare come fare cose che già erano previste ma non fatte se non in alcuni settori come i servizi sociali*".

La norma, quindi, recentemente approvata, si arricchirà con le pratiche ed istanze territoriali anche per stabilire un perimetro di azione sicuro entro cui rendere possibile uniformemente su tutto il territorio regionale la costruzione di un nuovo paradigma di azione, fondato sul prerequisito della collaborazione tra PA e Enti del terzo Settore nella implementazione di misure da attivare in risposta ai bisogni sociali ed economici propri del territorio. Le azioni che seguono l'approvazione della legge sono quindi di sostegno alla transizione, non una mera applicazione del codice del terzo settore ma uno stimolo all'azione amministrativa:

"*l'esigenza più grossa era quella di innovare i servizi senza procedure competitive ma con procedure collaborative*".

Questa legge potrebbe contribuire a modificare in profondità il modo con cui viene concepito e realizzato il governo locale incoraggiando, con un ancoraggio amministrativo sicuro, il passaggio da un tradizionale paradigma dualistico ed unidirezionale ad uno reticolare, disciplinando chiaramente le modalità di esercizio delle diverse funzioni praticabili in una amministrazione condivisa. A tal fine segue anche l'approvazione di primi strumenti giuridici:

"*accanto alla norma abbiamo elaborato tutta la cassetta degli attrezzi. Che cosa intendiamo: bozze di delibere comunali, regolamenti comunali, avvisi di manifestazione di interesse, come si fa la co-programmazione, come si fa la coprogettazione, perché poi il tema è di mettere a terra la norma*".

Ed è così che è nell'ambito delle politiche sociali che si è scelto di investire, cercando di stimolare una rinnovata capacità di usare i Piani di zona come strumenti di governo integrato. L'iniziativa viene avviata per l'aggiornamento dei Piani sociali di zona, che, in un nuovo assetto reticolare, multi-attore, attribuiscono un ruolo attivo anche ad attori dapprima privi di una funzione in questo settore, come i medici di base o i pediatri di libera scelta che invece possono contribuire a riconoscere e intervenire in situazioni di disagio e vulnerabilità, o quegli attori che a tutti gli effetti erogano servizi di welfare come le figure del "badantato", in quella che è "la realtà del 2023".

"*Considerate* – ci racconta un esponente dell'associazionismo storico della regione – *che l'Umbria è stata all'avanguardia nei primi anni 2000 sulla pianificazione sociale. Ogni zona sociale (12) aveva un piano sociale, erano stati previste delle figure che erano i promotori sociali, i quali avevano il ruolo di coordinare l'attività di programmazione sociale. Questo impianto ha retto fino al 2010-2011 (...) inoltre sono almeno 10 anni che in Umbria non ci sono nuovi servizi di welfare*".

Ma anche la formazione è stata un elemento fondamentale per tentare di riattivare la capacità progettuale delle zone sociali; una delle conduttrici della Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica che ha seguito il progetto della Scuola di innovazione sociale ci racconta che sono stati ideati a tal fine dei:

"*laboratori formativi a supporto delle 12 zone sociali umbre (...) l'obiettivo era quello di rendere capaci le zone sociali a pianificare, l'altro obiettivo era portarle a meglio conoscere i principi e la vision che c'è nell'amministrazione condivisa e come dire, supportare un primo avvio di esperienze di amministrazione condivisa*".

Ed è sempre in quest'ottica di stimolo verso un'amministrazione condivisa che la stessa afferma che il percorso formativo erogato a favore dei dipendenti pubblici è stato anche:

"*un lavoro di sensibilizzazione, oltre che di formazione, sugli strumenti dell'amministrazione condivisa perché c'è da dire che se la pubblica amministrazione non è pronta ad andare su questa strada diventa un po' difficile immaginare che si riescano ad avviare esperienze*".

"*… i Comuni hanno preso molto personale, molti assistenti sociali giovani, il che significa che sono persone che non hanno esperienza e, dato che sono piu' di 10 anni che non si fanno i Piani di Zona, la capacità di pianificare non c'è*".

Sono stati quindi definiti dei gruppi di lavoro impegnati nella programmazione zonale. Complessivamente sono stati attivati 11 laboratori (corrispondenti a 11 distretti sociali) a cui sono state fornite 80 ore di formazione in affiancamento, personalizzata attraverso questionari con richieste sulle

tematiche possibili, così da fornire un mix adeguato alle diverse esigenze (pianificazione, facilitazione, programmazione etc.). Il processo di formazione è stato reso possibile dalla costituzione di team formati ognuno da tre esperti (pianificazione, facilitazione, progettazione). In questa fase sono stati coinvolti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, della ASL e del personale degli Enti che collaborano con forme di convenzione (comprese cooperative e associazioni).

E ricorda come la norma stessa è nata all'interno di questi percorsi laboratoriali sull'amministrazione condivisa che sono stati arricchiti da momenti di riflessione critica sul tema:

"*all'interno della scuola di innovazione sociale (...) avevamo avviato un laboratorio sull'amministrazione condivisa che ha coinvolto degli esperti a livello nazionale (...) abbiamo confezionato un percorso, e chiamato proprio dentro la nostra Aula sia i comuni, che la sanità, che il terzo settore, comprese le cooperative. Abbiamo iniziato questo percorso sull'amministrazione condivisa e all'interno di questo percorso di cui si sono fatti almeno due o tre incontri erano emerse alcune macro-questioni rispetto alla tematica di come la collaborazione tra pubblico e privato può essere strutturata (...) una delle criticità che emergeva era la difficoltà di intraprendere questi percorsi in quanto le zone sociali non si sentivano sicure di farlo a livello giuridico (...) Quindi la possibilità che ci fosse una legge regionale come cornice normativa lasciava supporre che poi questo avrebbe favorito in qualche modo*".

Inoltre, la interlocutrice della Scuola di Innovazione di Villa Umbra sottolinea che:

"*Un'altro dato che avevamo raccolto coi primi percorsi formativi e che c'e una situazione molto variegata in Umbria, su questo, cioè c'è, ci sono alcune zone sociali più pronte a collaborare che in qualche modo, anche prima del codice del terzo settore, avevano delle buone esperienze di collaborazione, se non altro nel senso della co- progettazione col terzo settore, mentre c'è ne sono altre che sono assolutamente contrarie preferendo la strada ormai più consolidata del codice degli appalti.*"

Proprio gli elementi raccolti in questa esperienza formativa hanno spinto la Regione ad esercitare il proprio potere legislativo, posizionandosi su un processo di implementazione del codice, per renderlo effettivo attraverso una norma che facilitasse le forme del coinvolgimento a livello locale. In questo posizionamento si evidenzia la complessità di concretizzare gli stimoli contenuti in una norma complessa quale è il codice del terzo settore che non è semplice "applicazione" degli strumenti ma implica un processo di implementazione, complesso per definizione, ove innanzitutto una pluralità di attori istituzionali è chiamata a coordinarsi affinché quegli strumenti siano effettivamente ed efficacemente utilizzati. Questa pluralità, unitamente alla

complessità che un cambio di paradigma comporta, sottolinea l'inevitabile discrezionalità di chi è chiamato a partecipare al processo di implementazione, discrezionalità nelle scelte e nelle azioni da compiere[21].

Una discrezionalità che in simile contesto significa rimandare sia a questioni pragmatiche legate a scarsità di risorse da attivare (umane e finanziarie) sia però soprattutto ad aspetti motivazionali, convinzioni, culture istituzionali, relazionali[22] e ad un certo impegno personale nel cogliere la sfida del cambiamento di paradigma[23], tutti fattori che possono di fatto condizionare obiettivi da perseguire e soluzioni da adottare nella messa a terra di norme complesse.

Non è quindi un caso che la funzionaria che ha seguito il processo di attivazione verso la norma ha un percorso personale che ha influito su questa scelta di investire e promuovere presso l'amministrazione un percorso di questo tipo:

"*A Roma, lavoravo con l'ICS, con l'ARCI etc. quindi sono arrivata con quel bagaglio e non ho guardato ai soggetti del TS come a un altro da me… quindi si parte dal basso ma si parte nella PA con elementi di consapevolezza*".

E poi, il contesto di lavoro:

"*Ha funzionato questo: nelle politiche sociali siamo un gruppo che si scambia, che comunica, che sa ciò che fa l'altra. Quindi i miei elementi di innesto e di innesco possono essere valorizzati anche da altri colleghi, questo è fondamentale*".

E infatti tale approccio non è scontato, l'intervistata per Villa Umbra così narra:

"*Quello che io ho riscontrato proponendo questa formazione comune è che non c'è assolutamente l'abitudine, all'interno dei comuni, di lavorare insieme*".

La legge umbra è quindi frutto di un'attività di negoziazione, tra soggetti aspettative interessi diversi, in una fase delicata del processo di implementazione del dettato statale, evidenziando ancora quanto la costruzione di politiche non è mai un fatto lineare che tiene insieme norme e applicazione

[21] Cfr. F. PRINA, 2019, *I processi di implementazione delle norme: dai diritti sulla carta ai diritti sostanziali*, in A. COTTINO (a cura di), *Lineamenti di sociologia del diritto*, Roma, Zanichelli editore.

[22] Cfr. C. MANTOVAN, *Dalla law in books alla law in action: i processi di implementazione delle norme*, in R. ALTOPIEDI , D. DE FELICE , V. FERRARIS (a cura di), *Comprendere la sociologia del diritto. Concetti e temi*, Roma, Carocci editore, 2022, pp. 83-114.

[23] Cfr. P. ROSSI, T. BERTOTTI , *La costruzione orizzontale della discrezionalità nei servizi sociali, tra identità organizzative e meccanismi di integrazione delle Street-Level Bureaucracy*, in «Politiche sociali/Social Policies», 3, 2019, pp. 447-468.

in una logica di consequenzialità ma risulta sempre eco-tempo-determinata dagli attori coinvolti in un rapporto relazionale perennemente dialettico che concorre anche a definire il campo semantico e di azione della normativa e della stessa produzione di questa. La norma, oltre che fatto sociale, è nella sua capacità di nominazione[24] costruttrice di mondi possibili. In questo senso la legge umbra produce definizioni di possibili relazioni, e lo fa attraverso il potere di discrezionalità che connota l'azione amministrativa agita tramite il proprio apparato organizzativo. Questo esplicita quel potere creativo delle burocrazie che riescono anche a (riconoscere e) convogliare input provenienti dal basso (come le esperienze comunali e di aree interne maturate in precedenza che in un certo modo anticipano la norma stessa, come evidenziato anche nei paragrafi precedenti) verso un percorso politico strutturato e finalizzato ad un processo di *law-making* che restituisca poi un prodotto alla società[25]. Questa discrezionalità di azione si osserva anche nella variabilità di effetti che norme nazionali producono nei diversi territori regionali: in una prospettiva *street level,* professionalità relazioni strumenti contribuiscono alla interpretazione di queste e, oltre a configurare determinate culture organizzative, partecipano direttamente alla realizzazione delle politiche (Sarauis, 2013). Inoltre, il portato innovativo della norma sta anche nella capacità di apprendimento – da parte dell'amministrazione – che essa esprime, laddove nuovi stimoli sono stati adattati e trasformati come cornici di una nuova policy[26]. Un apprendimento che aiuta anche a riflettere criticamente sullo sviluppo di nuove competenze e del ruolo stesso della pubblica amministrazione, così si esprime la funzionaria regionale:

"*Quindi già la norma è passata, adesso applicarla è complicato perché si deve innestare un cambio di paradigma. Già nell'area delle politiche sociali, figuriamoci nell'area dell'urbanistica e della rigenerazione. Poi le organizzazioni camminano sulle persone. Quindi se incontri la persona curiosa e appassionata va bene, però se trovi la persona che legittimamente si ritiene sovraccaricata… la curiosità viene meno… (...) Rispetto a questi temi ci metterei una grande discussione su che cosa è la pubblica amministrazione oggi, che è un tema che manca nel panorama politico: perché, se noi pensiamo a questa PA soltanto*

[24] Cfr. P. Bourdieu, *La forza del diritto. Elementi per una sociologia del campo giuridico*, Roma, Armando editore, 2017.

[25] Cfr. D. Ronco, 2022, *Processi di produzione del diritto*, in R. Altopiedi, D. De Felice, V. Ferraris (a cura di.), *op. cit.*, pp. 49-81.

[26] Cfr. E. Gualmini, 1995, *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle idee e della conoscenza*, in «Rassegna Italiana di Scienza Politica», a. XXV, n. 2, 1995, pp. 343-370.

come soggetto di spesa non andiamo da nessuna parte. Se la PA non diventa piattaforma abilitante noi non... È inutile che facciamo le lodi".

Ma anche la referente della scuola di innovazione sottolinea come uno degli obiettivi raggiunti sia stata la:

"*ri-motivazione del personale, dei tecnici, degli operatori che abbiamo coinvolto in questa fase formativa (...) gli abbiamo fatto intravedere una modalità diversa di lavorare*".

Un esponente del terzo settore riflette così sulla norma e sul ruolo che dovrebbe avere anche rispetto all'amministrazione pubblica:

"*il fatto che vi sia una norma regionale rafforza il percorso di consapevolezza delle amministrazioni pubbliche. Dall'altro lato, la legge non introduce novità perché erano comportamenti già sperimentati e utilizzabili però proceduralizza un aspetto particolarmente rilevante, cioè la possibilità per gli enti di terzo settore di presentare istanze di coprogrammazione e di coprogettazione (...) Dall'altro lato introduce un altro elemento importante nel momento in cui la legge spiega in modo abbastanza chiaro che cos'è una procedura di coprogrammazione, che cos'è una procedura di coprogettazione e come queste si concludono. Dopodiché è evidente che è necessario un cambiamento culturale*".

2.5.1 L'efficacia della norma

La norma, quindi, deve produrre degli effetti e questi possono essere raggiunti anche con forme di collaborazione con i destinatari, con un investimento costante sul territorio, in termini di confronto facilitazione e supporto alla sperimentazione e valutazione di governi partecipati affinché possa crearsi una nuova cultura, una diffusa consapevolezza delle potenzialità di partecipare ad una amministrazione condivisa.

"*l'idea – afferma la funzionaria regionale – è quella di costruire una cultura, e soprattutto una cultura che non debba essere solo di coprogettazione, ma di co-programmazione, che è la parte più difficile (...) la mia necessità è di avere una corresponsabilità nel territorio di tutti gli enti… però chi partecipa deve partecipare con consapevolezza, deve sapere dove sedersi, cosciente del proprio ruolo*".

Su questo aspetto della attivazione del territorio una esponente del terzo settore evidenzia che è necessario un grande sforzo da parte della Regione per stimolare questa consapevolezza:

"*la Regione dovrebbe porsi, secondo me, interrogarsi di più su quello che è, quindi tante piccole città, tante piccole realtà territoriali, che possono dire la loro, che hanno tanto da dire. Questo dovrebbe fare la Regione e non lo sta facendo*".

Un altro rappresentante incalza sull'importanza di stimolare una riflessione concreta su quello che è un'amministrazione condivisa e sul ruolo che altre strategie hanno avuto sul territorio:

"*è uno strumento che ha un senso profondo*"

E poi aggiunge che:

"*io sono 6-7 anni che vedo documenti della regione in cui si dice che si riparte sulla programmazione di zona, ma non è facile ed è no tardi di più. Qui devo dire che ha aiutato, per fortuna e nonostante tante pecche, la strategia dell'aree interne, che comunque aveva un approccio di co-programmazione e coprogettazione e quantomeno ha aiutato a riprendere questo tipo... anche perché poi c'è un'altra questione, secondo me lo strumento di programmazione da parte di uno o più enti locali... è vero che sul welfare c'ha la zona sociale, quindi lì è chiaro, ma perché non si può utilizzare la co-programmazione sulle politiche dell'abitare piuttosto che dell'occupazione?*".

Chiude poi con una preoccupazione di fondo, che torna ad evidenziare il tema della discrezionalità, dell'investimento delle organizzazioni e delle persone:

"*C'è una DGR dell'Umbria nell'ottobre del 2021 che promuove una cassetta degli attrezzi tutto quello che vuoi... Ma chi li conosce? Ma chi l'ha visto? cioè, qui c'è gente che non legge neanche gli atti che fa la sua ragione. Non parlo tanto dell'amministratore ma di funzionari. Quindi la preoccupazione è questa, capito? (...) Anci ha fatto questo, secondo me splendido percorso formativo creando anche strumenti ad hoc come COPROGETTA e non è possibile che l'ANCI regionale non li fa conoscere, diffondere, ma fa una riunione con i sindaci, in particolare quelli dei piccoli comuni. E cioè io devo pigliare il link mandargli questa roba, va bene eh però magari io mi metto a farlo con le associazioni, con le realtà, tra virgolette nostre, no?*".

Intanto un rappresentante dell'associazionismo racconta che a livello di cooperative:

"*Un tema su cui stiamo lavorando molto, non so se produrrà risultati significativi, è quello di attivare e di promuovere tavoli di coprogrammazione centrati sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità*".

Un governo partecipato è anche garanzia di valorizzazione del territorio, l'uso degli appalti ha favorito alla fine un incremento talvolta scellerato della concorrenza a favore di grandi erogatori di servizi con scarso radicamento territoriale[27] con quel che ne consegue in termini anche di qualità e sostenibilità. Sul territorio invece vive una base associativa enorme, come emerge

[27] Cfr. A. Bernardoni, A. Picciotti, *I big players del settore socio-assistenziale: trasformazioni in corso*, in «Rivista impresa sociale», numero 13/12,2019.

dai dati riportati in Appendice, così "la chiamata alle armi" alla partecipazione, come afferma la funzionaria regionale, deve essere rivolta a chi ha maturato l'esperienza adeguata a poter partecipare con consapevolezza alle diverse programmazioni che la regione si propone, sociale sociosanitaria e oltre, è necessario infatti "intercettare questa ricchezza territoriale".

Un rappresentante dell'associazionismo storico ricorda che la regione non solo ha una risorsa territoriale importante ma anche che questa ha memoria di pratiche collaborative:

"*negli anni '90 non era chiamata amministrazione condivisa, ma era praticata l'amministrazione condivisa, perché la co-programmazione senza che venisse definita tale veniva praticata. In Umbria tutte le cooperative di inserimento lavorativo sono nate o in collaborazione con le cooperative sociali che facevano welfare o ex novo per rispondere a un bisogno individuato in una comunità che era quello di inserire al lavoro un certo numero di persone, non centinaia di persone, magari 5, 10. E quindi per tutti gli anni '90 la dimensione relazionale, i rapporti con il territorio, l'informalità nella mia esperienza caratterizzavano queste organizzazioni e la collaborazione era massima*".

Un altro esponente dell'associazionismo storico sottolinea parimenti come è importante investire su chi vive e lavora sul territorio:

"*La prima cosa è questa, nel senso, il riportare all'interno di soggetti che vivono sui territori, li conoscono, ci abitano*".

E questo perché la regione è connotata, nel suo racconto, da:

"*territori complessi, comunque marginali, checché se ne dica. Sai che l'attività più grande che potrai fare anche in un comune come Orvieto è infinitesimale a quella che puoi fare in una città, quindi, insomma... ci vivi, questo è l'altro elemento fondamentale, noi che stiamo qui [attivisti dell'associazionismo] quasi tutte persone che in questi territori ci vivono*".

Infine, un elemento cruciale della norma è l'ulteriore stimolo alla valutazione di impatto di quanto realizzato. Le esperienze di amministrazione condivisa sono ritenute infatti in grado di innescare dei cambiamenti tra gli attori coinvolti, a livello organizzativo e culturale. La valutazione è allora strettamente connessa alla capacità di apprendimento da parte dell'amministrazione, laddove deve tornare a cogliere nuovi stimoli ed essere in grado di attivare anche una revisione degli obiettivi e degli strumenti definiti con la norma. A questo fine ci dice la referente regionale che è stato "creato un piccolo gruppo di lavoro" sia per i servizi socioculturali sia in materia di rigenerazione urbana, la Scuola di Villa Umbra ragionerà sulla valutazione di impatto relativamente all'assistenza domiciliare costruendo un percorso di formazione specifica con gli enti del TS che dovrà produrre anche una specifica cassetta degli attrezzi. Anche questa azione tenta di offrire ulteriori

strumenti utili a transitare verso un altro paradigma ancora difficilmente praticato, quale è quello della valutazione di impatto nell'ambito delle politiche locali. In fin dei conti, come con estrema lucidità ci dice un esponente dell'associazionismo storico:

"*La co-programmazione servirebbe a questo, mettere in campo i bisogni, mettere in campo le risposte, sperimentarle raccogliere quello che è stato un risultato e farlo diventare un dato di fatto*".

2.5.2 La cassetta degli attrezzi (normativi) e il progetto Ri-orientare l'azione regionale nelle politiche sociali in Umbria

Con Deliberazione Dirigenziale n. 3925 dell'aprile 2023 la Direzione Regionale Salute e Welfare ha approvato la "cassetta degli attrezzi" normativi da proporre ai soggetti territoriali ai fini di una omogenea e facilitata attuazione della nuova normativa su Co – programmazione e co – progettazione.

La "cassetta" si compone di:

Allegato 1. Bozza regolamento coprogettazione Umbria.pdf
Allegato 2. Schema CONVENZIONE
Allegato 3. Avviso pubblico individuazione ETS
Allegato 4. Avviso attivazione partenariato ETS
Allegato 5. Avviso Elenco aperto ETS
Allegato 6_Avviso co-programmazione
Allegato 7_Verbale.
Allegato 8- Provvedimento di avvio procedimento co-programmazione
Allegato 9. Provvedimento di chiusura procedimento di co-programmazione
Allegato 10. Convenzione art 56

Ed è uno dei risultati ottenuti con l'attivazione del già citato progetto svolto dalla Regione unitamente alla Scuola di Villa Umbra.

Infatti, il progetto "Ri-orientare l'azione regionale nelle politiche sociali in Umbria", finanziato dal FSE, prevedeva al suo inizio (2018) di pervenire ad un aggiornamento della normativa sulla collaborazione tra amministrazioni pubbliche e terzo settore (obiettivo raggiunto con l'approvazione della legge regionale), l'elaborazione di una cassetta per gli attrezzi di tipo giuridico per l'implementazione del quadro normativo (obiettivo raggiunto con la determinazione dirigenziale), l'elaborazione di una "cassetta" di attrezzi di risorse conoscitive e metodologiche per avviare i percorsi di co-programmazione, co-progettazione, accreditamento e convenzionamento; la costituzione di una task force regionale per supportare i territori nell'utilizzo delle "cassette degli attrezzi" a composizione mista (amministrazione regionale, amministrazioni territoriali, terzo settore, esperti).

A seguire sono previste le attività di avvio della concreta (e partecipata) elaborazione, stesura e attuazione (e successiva valutazione) dei Piani di Zona prevedendo un accompagnamento delle Zone sociali e di tutti gli attori responsabili sul territorio del ciclo della programmazione e l'attività di accompagnamento attuata a livello territoriale (ad es. la facilitazione dei processi di partecipazione, la raccolta e la lettura dei dati per la costruzione del profilo di comunità, il supporto alla stesura del PdZ, l'affiancamento alla rendicontazione ecc.) finalizzata a rendere operativo un modello comune e funzionante di programmazione partecipata delle politiche sociali e per testare operativamente la "cassetta degli attrezzi".

Il progetto è parte dei finanziamenti dei Fondi strutturali 2021 – 2027.

2.5.3 Un elemento di criticità – le risorse

Nonostante il quadro fornito possa sembrare piuttosto roseo, non mancano almeno un elemento di criticità. In particolare, è quello relativo alle risorse economiche investite dall'amministrazione in questi processi ed in particolare nel settore sociale e socio – sanitario. La criticità ha almeno due caratterostiche: la possibilità di prospettare percorsi di co-progettazione per mascherare procedure di appalto con riduzione dei costi dei servizi e la difficoltà di contemperare su medesime iniziative (magari multiscopo come nel caso di Baschi) una pluralità di fondi con procedimenti di utilizzo e rendicontazione differenziati.

Ha affermato l'intervistato per Lega Coop Umbria:

"…secondo me è la grande nuvola che ci aspetta all'orizzonte, perché applicare processi su larga scala di amministrazione condivisa dovrebbe essere accompagnato anche da un adeguato sistema di finanziamento almeno dei servizi di welfare. Se invece noi abbiamo davanti, penso, almeno tre anni dove ci sarà un definanziamento del sistema sanitario nazionale e dei servizi di welfare dei comuni qui si apre un rischio. Il rischio è che l'amministrazione condivisa possa diventare una scorciatoia per abbassare il costo dei servizi."

Afferma la interlocutrice del Comune di Città di Castello:

"*Noi a livello locale cerchiamo di mettere insieme le diverse risorse, la stessa attenzione non si vede ad altri livelli. C'era il problema delle risorse che spesso non si potevano trasferire per via dei vincoli con la programmazione europea, insomma il solito meccanismo perverso.* "

Sottolinea anche, rispetto all"esperienza con le risorse del PNRR:

"*Si presenta una rendicontazione con tutti i documenti giustificativi di spesa. Sul PNNR ci chiedono il CIG, strumento che si utilizza per i contratti per cui non vi dico le difficoltà, ho riportato che il CIG è importante solo al fine*

della tracciabilità… io credo che nei percorsi di coprogettazione le contraddizioni che ci sono vanno sanate altrimenti non andiamo da nessuna parte."

Oppure sottolinea l'intervistata per il progetto di Scuola dell'innovazione:

"*Un altro problema che abbiamo riscontrato è che purtroppo c'è una grande frammentazione di risorse che arrivano ai comuni o in via mediata, tramite la regione, o in via diretta addirittura dal ministero o da altri enti sovraordinati. Queste risorse arrivano già, come dico sempre io, col nome il cognome e la scadenza; quindi, in realtà sì toglie proprio la possibilità a chi riceve queste risorse di fare una pianificazione, se non quella gestionale, che poi spesso non sono capaci a fare, perché non sono abituati a lavorare in questo modo. Da noi, per esempio, i comuni hanno cominciato a usare le risorse del Fondo sociale in questa programmazione ed erano molto impreparati…..A noi ci sono arrivate delle risorse, abbiamo scoperto quando ce le hanno affidate che si trattava di risorse che potevano essere tra loro collegate, perché questo era mancato all'interno della regione, quindi un ufficio ci ha affidato un pezzo, un altro ufficio ci ha affidato un altro pezzo, un altro ufficio ancora un altro pezzo: per fortuna il tutto è avvenuto in un periodo di tempo che ci ha consentito a noi, che abbiamo ricevuto questi affidamenti, di fare un gruppo di lavoro allargato e dire che se noi mettiamo in sinergia questi interventi possiamo ottenere meno disagi e più risultati. Ed è lì che poi avvenuta la riprogettazione di queste risorse. A quel punto, con la lelli per il pezzo scuola di innovazione sociale, con la collega per il pezzo "asse due inclusione sociale", che ha portato probabilmente a spendere un po' meglio questi soldi e a ottenere per esempio la legge regionale, la cassetta degli attrezzi, la formazione strettamente legata alla legge regionale, alla cassetta degli attrezzi*".

Ma il problema delle risorse riguarda anche il Terzo settore, perché nella maggior parte dei casi ciò che può essere finanziato è ciò che può essere rendicontato. Mentre l'appalto consente a chi si aggiudica il contratto qualche margine di gestione delle risorse, nel caso di interventi di co – progettazione i limiti sono più stringenti, come sottolinea l'intervistato per la Coop. Il Quadrifoglio:

"*…a fronte dell'appalto, dove nessuno richiede un tubo, tu qui ogni mese produci: i bonifici degli stipendi, i bonifici dei contributi, i bonifici dell'IRPEF, più i bonifici dei volontari, le buste paga, le note di tutti, ogni volta di tutti. È una cosa veramente complicata. Questo comporta anche il fatto che, essendo rimborsi spese e rendiconto, si fatica a rendicontare perché non ce la fai prima de 50, 60 giorni dal mese di riferimento e quindi da una parte c'è anche un problema di anticipazione. Ripeto ancora di più per le realtà associative che non è così semplice da gestire e che, anche se fosse semplice, comunque è oneroso. Devo dire su questo si è scelto di non lavorare, come sarebbe anche possibile con*

anticipazioni; quindi, si lavora comunque a rendiconto e consuntivo, ma i tempi della rendicontazione e del consuntivo e dell'approvazione sono tempi lunghi. … noi facciamo tutta una serie di cose tantissime che nei costi della coprogettazione non vengono messi e in realtà sono costi che tu sostieni da quelli dell'analisi a quelli della rendicontazione... mentre il bando del ministero o della regione tu c'hai quella quota dei costi forfettari sempre bassa, ma almeno c'è (ti riconosco il 7 il 10 un 15% dei costi indiretti in proporzione a quelli sostenuti sul personale), qui grasso che cola si riesce a mettere un po' di coordinamento, tra l'altro tenere insieme attività comunque molto diverse e poi, ripeto, piccole, ma la complessità non la fa la quantità... oggettivamente, quando uno va a tirare le somme è facile che all'interno di questi progetti tu non ci hai neanche ripagato il costo della realizzazione del progetto. E questo è un problema, è chiaro che è un problema. Specialmente diciamo dove c'è anche un minimo di struttura organizzativo-gestionale e amministrativa poi, insomma, questo è anche il territorio dove... noi stiamo su un diametro di quasi 90 km, quindi gli spostamenti... organizzi una cosa e ti sposti, devi avere i mezzi a disposizione. ….

Altra questione, … stando in un territorio particolare, c'abbiamo una rete di collaborazioni grande da un certo punto di vista, anche abbastanza stretta su progetti su attività però, quando poi ti trovi ad avere a che fare con una cosa dove c'è anche l'ente pubblico che è comunque titolare c'hai ripeto alcuni elementi di burocrazia che non a tutti sono chiari eccetera eccetera …ci sono diciamo un po' di diffidenze reciproche che vanno gestite, non è che non sono assolutamente colmabili, e anche senza grandi problemi, ma vanno gestite."

2.6. *Lasciando concludere ai/alle protagoniste/i*

Dice l'intervistato per la Coop. Il Quadrifoglio:

"*devo dire anche un po' di soddisfazione quando abbiamo ricevuto una mail della regione che ci chiedeva l'autorizzazione a pubblicare sul loro sito i risultati della Coprogettazione. Quello m'ha stupito sì! non pensavo, devo dire, è stata anche una capacità di chi ci ha lavorato per il comune capofila di Orvieto, però sinceramente non pensavo che da una condizione in cui si è dovuto faticare per mesi, mesi e mesi per farglielo semplicemente capire (alla Regione n.d.s.) lo strumento come potenzialità, anche se la regione era partecipante indiretta per certi aspetti, poi invece ne ha fatto un elemento fondante della programmazione futura, sia in termini di idea progettuale ma ancora di più in termini di strumenti. Anche qui questo non significa che la coprogettazione nei fondi che passano per la regione dell'Umbria è la soluzione a tutto, ma quando si tratta di andare a fare determinati interventi, dove devi costruire veramente... tutti ritengono che sia l'unico strumento utilizzabile ad oggi.*

Racconta la funzionaria regionale:

"*un elemento fondamentale è stata la restituzione, il 23 maggio sulla norma e su questi ragionamenti … quando abbiamo avuto una sala di trecento persone, dopo anni, che si sono divertite con interventi brevi, stimolanti, molto diretti, molto franchi, domande, risposte. Quindi è stata una bella partecipazione, non deprimente, non "sono qui perché mi hanno mandato", un clima positivo. C'erano tante piccole associazioni, anche persone mai viste, ci si è sentiti, credo, tra amici, quasi a dire che ci sia un filo rosso che ci lega su questa "partita*" …

E la soddisfazione è anche dell'intervistata per il progetto nella Scuola di Innovazione sociale:

"*Ma sì, sì sì, sono soddisfatta. Ripeto, non pensavo neanche che ci saremmo arrivati a certi risultati. Certo, la sfida è riuscire a dare alle zone sociali un supporto anche nel futuro Immediato, perché non credo che certe criticità si riescano a risolvere. Comunque, la sensazione è che la formazione non può risolvere tutti i problemi e quello rimane, anche se spesso si cerca di dire con la formazione si sopperisce anche ad altre carenze. Sono ben consapevole che non è possibile, quindi senza vendere fumo ci stiamo adesso interrogando su come sia possibile proseguire questo percorso in maniera utile per le zone sociali. Quindi sì, sono molto contenta di avere partecipato a tutto questo percorso e avere la possibilità anche di continuarlo, perché la conferma che le risorse continueranno ad esserci ce l'abbiamo perché la regione ha fatto la pianificazione della prossima programmazione e ci sono le risorse. L'augurio è di riuscire a condividere una fase pianificatoria e programmatoria senza che ci arrivino addosso i pacchetti già preconfezionati*."

E come già anticipato, positività inattese sono state indicate anche dalle esperienze della Coop. Lagodarte:

"…direi la partecipazione. Quando vi ho detto della rete consolidata di rapporti è tutto vero però anche nelle associazioni si tengono a fare dei recinti. Beh, io ho colto una grande disponibilità invece non a riconfermare sé stessi, quindi a non creare una sorta di antagonismo con noi che siamo un'impresa, ma una grande disponibilità a fare una cosa insieme. Non me l'aspettavo, non era scontata ma è arrivato nella sostanza, ripeto con un po' di sorpresa o probabilmente con un po' di anticipo rispetto a quello che io pensavo"

Per arrivare alla determinazione con cui agisce il Comune di Città di Castello:

"*Non so se interessa ma abbiamo fatto coprogettazione anche per il progetto del PNRR… siamo un po' matti... è una sfida su più fronti…*"

E concludere con l'affermazione dell'intervistato di Lega Coop Umbria:

"*In futuro io mi aspetto che, rispetto a questi argomenti, che da strumen-*

ti emergenti diventino strumenti utilizzati in modo prevalente, non in modo esclusivo perché, come dicono gli economisti, se io ho perfette informazioni, n operatori, eccetera eccetera, io posso allocare nel modo efficiente le risorse utilizzando gli strumenti di mercato, ma laddove in realtà ho asimmetrie informative forti, dove è centrale il valore della collaborazione, mi aspetto che diventi prevalente lo strumento dell'amministrazione condivisa. Anche perché, dietro l'applicazione dell'articolo 55 del codice del terzo settore, c'è un'idea di impresa sociale e di terzo settore. Cioè, l'impresa sociale nata con un rapporto con le comunità locali, con i territori, dando un abito imprenditoriale alle energie presenti nelle comunità. Negli anni 2000 il rapporto fra le imprese sociali, che sono divenute sempre più grandi in termini dimensionali, e i territori è diminuito perché, se io inseguo l'efficienza data dall'economia di scala, io tendo a crescere dimensionalmente. L'articolo 55 cambia il campo di gioco, dice che anziché giocare su un terreno dove vince la concorrenza e l'efficienza perseguita attraverso l'economia di scala, c'è un terreno dove gli elementi centrali sono la conoscenza dei bisogni di quel territorio, la conoscenza delle risorse presenti in quel territorio, la capacità di dialogare e di collaborare. Quindi in prospettiva è una partita rilevante, perché potrebbe, se diffusa su ampia scala, cambiare un po' la traiettoria di sviluppo di tutta la cooperazione sociale e l'impresa sociale."

Appendice – *Il terzo Settore in Umbria*

Al 30 novembre 2023 risultano registrate al RUNTS della Regione Umbria 2.363 organizzazioni del Terzo Settore (un ente ogni 361 abitanti in media). Di esse 1.701 risultano con sede nella provincia di Perugia (499 nel Comune), le restanti 662 in quella di Terni (306 nel Comune). Anche in questo caso il 51% degli enti ha sede nei sei comuni con maggiore popolazione. La tipologia dichiarata dagli ETS iscritti al RUNTS della Regione è la seguente:

Tabella 4 – *Tipologia dichiarata dagli Enti del Terzo Settore per tipologia – Regione Umbria*

Tipologia ETS	n.	%
Associazioni promozione Sociale - APS	1.308	55,4
Organizzazioni di Volontariato - OdV	566	24,0
Imprese sociali	377	16,0
Altro	49	2,1
Fondazioni	35	1,5
Gruppi Protezione Civile	27	1,1
Società Mutuo Soccorso	1	0,0
TOTALE	**2.363**	**100,0**

Fonte: RUNTS Umbria – 30 novembre 2023. Elaborazione autori.

Gli enti la cui caratteristica è di svolgere attività di interesse generale di cui beneficiano innanzitutto gli associati sono la prevalenza (APS e Imprese sociali ammontano al 71,4% degli enti), più del doppio delle associazioni di volontariato, le cui attività sono prevalentemente rivolte al beneficio di terze persone. Tutte le tipologie di Ente possono comunque avere personale dipendente al fine di realizzare le attività previste e, nel caso delle imprese sociali, l'occupazione stessa di soggetti con difficoltà particolari all"ingresso nel mercato del lavoro è ovviamente tra le finalità previste.

Più difficile, dai dati resi disponibili, delimitare gli ambiti di intervento. La semplice denominazione non risulta sufficiente e il dato indicato in sede di iscrizione non risulta disponibile. Di conseguenza nel 43% dei casi non si ha un ambito specifico. Allo stesso tempo le indicazioni date in sede di iscrizione ampliano, seppure in modo informale, alcuni ambiti: nel caso della protezione civile gli enti iscritti contemporaneamente all"Albo della Protezione Civile e al RUNTS sono 27; le associazioni che riportano nella denominazione in sede di iscrizione al RUNTS le finalità di protezione civile sono nel complesso 62; ugualmente per le società con finalità di mutuo soccorso che salgono, almeno nominalmente, da 1 a 4.

Nel complesso, per gli ETS per i quali è stato possibile individuare l'ambito, quelli con maggiore frequenza risultano essere l'ambito del sociosanitario e delle disabilità, quello di promozione dei luoghi e delle loro tradizioni, le associazioni o enti che promuovono percorsi artistici (teatrali, musicali etc.), le aggregazioni religiose, culturali e sportive (tabella 5).

Tabella 5 – *Enti TS per ambito di intervento*

Ambito	Frequenza	%	% cumulata
n.d. o multisettoriali	1015	43,0	43,0
sanità - disabilita	249	10,5	53,5
pro loco - turismo - tradizioni	228	9,6	63,1
musica - teatro - danza - arti	130	5,5	68,6
religiosa	99	4,2	72,8
culturale	98	4,1	77,0
sportiva	80	3,4	80,4
protezione civile	62	2,6	83,0
educazione	61	2,6	85,6
ARCI	54	2,3	87,9
ACLI	53	2,2	90,1
ambiente	52	2,2	92,3
centro sociale	40	1,7	94,0
anziani	38	1,6	95,6
giovani	34	1,4	97,0
sociale	21	0,9	97,9
gastronomia	17	0,7	98,6
agricoltura	14	0,6	99,2
sviluppo territorio	11	0,5	99,7
mutua	4	0,2	99,9
lavoro	2	0,1	100,0
BdT	1	0,0	100,0
TOTALE	**2363**	**100,0**	

Fonte: RUNTS Umbria – 30 novembre 2023

Gli enti affiliati ad ACLI e ARCI a cui si potrebbe aggiungere anche l'AGESCI, che rappresenta la quasi totalità delle associazioni dei giovani, data la loro appartenenza ad Enti di natura nazionale, sono stati indicati separatamente. Nell'ambito sociosanitario deve essere sottolineata la presenza di Croce Rossa e Misericordia, così come, per quanto riguarda la terza età, dell'AUSER. Si è voluto sottolineare questo dato perché, come è noto, l'iscrizione al RUNTS comporta una serie di "obblighi burocratico - legali – amministrativi" che in parte possono essere alleviati dall'appartenenza ad una entità nazionale ben definita e strutturata, in grado di dare supporto a gruppi piccoli pur lasciando ad essi ampia autonomia di azione.

Barbara L. Boschetti – Nicola Berti – Giangiorgio Macdonald*

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA MODELLI NORMATIVI E OPERATIVI

Sommario: 1. Una analisi quali-quantitativa a livello giuridico e amministrativo. – 2. Evidenze da una rassegna della giurisprudenza amministrativa.

1. Una analisi quali-quantitativa a livello giuridico e amministrativo[1]

1.1. *Oggetto, obiettivi, metodo*

La c.d. **amministrazione condivisa** - formula riassuntiva dietro la quale si nasconde una varietà di soluzioni operative, strumenti giuridici e fonti normative - si va affermando quale nuovo modello di relazione tra amministrazione e società civile nella ideazione e costruzione delle politiche pubbliche.

Dalla felice elaborazione teorica di Gregorio Arena (1997) e ora anche Arena, Bombardelli a cura di (2022)[2] e la successiva costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale tramite la nota riforma del Titolo V nel 2001, l'amministrazione condivisa ha trovato dapprima terreno fertile nella prassi delle amministrazioni, a tutti i livelli, quindi, lento riconoscimento sul piano normativo, a partire dalla l. 328/2000, fino ad approdare al **Codice del terzo settore**, artt. 55-57. Si tratta, tuttavia, anche in questo caso, non di un approdo definitivo, quanto, piuttosto, di un trampolino di lancio, capace di proiettare l'amministrazione condivisa verso nuovi, più ampi e generali ambiti di applicazione. Ne sono prova le legislazioni regionali sull'amministrazione condivisa che si sono sin qui analizzate (retro, cap. 1), ovvero i tanti "tipi" di amministrazione condivisa disciplinati da fonti normative

* Sebbene sia frutto di un lavoro comune, il capitolo si articola in diversi paragrafi che debbono essere attribuiti ai singoli autori. Barbara Boschetti e Giangiorgio Macdonald hanno elaborato la sezione 2.1, Nicola Berti ha invece redatto la sezione 2.2.

[1] Si ringraziano gli studenti Francesco Morici, Tommaso Rossi e Cecilia Londei del progetto *Cattolicaper la Pubblica amministrazione* dell'Università Cattolica per il contributo offerto, rispettivamente, all'analisi dei casi nn. 2, 9 e 10.

[2] G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1997, n. 117-118, 29 ss., e ora anche G. Arena, M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022

altre rispetto al Codice del terzo settore[3], tra cui, certamente, ma non solo, lo stesso nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023). Da questo punto di vista, possiamo dire che l'amministrazione condivisa si è dimostrata, e si dimostra tuttora, capace di innescare un vivifico circuito regolatorio alimentato dalla **prassi**; da una prassi che, nel mentre si fa esperienza, offre al diritto soluzioni nuove (significative, in proposito, le analogie con il percorso compiuto dalla pianificazione strategica, come ci ricorda D. Donati, *Città strategiche,* Franco Angeli, 2023). Quasi un diritto condiviso e, soprattutto, seppure informalmente e quasi involontariamente, co-progettato.

In questa prospettiva, l'approvazione del Codice del Terzo settore, con l'intero pacchetto di riforme che lo accompagnano, la successiva celeberrima sentenza della **Corte Costituzionale n. 131/2020**, le modifiche apportate al vecchio Codice dei contratti pubblici (e le norme contenute nel nuovo), costituiscono senz'altro dei passaggi fondamentali, capaci di liberare gli strumenti e i metodi dell'amministrazione condivisa da una serie di vincoli normativi e timori culturali che la costringevano all'angolo e, con essa, il principio di sussidiarietà orizzontale.

Rimane però fondamentale, in questo percorso di affermazione dell'amministrazione condivisa, la spinta che essa riceve dal basso, non tanto e solo nel senso che essa raccoglie le esigenze della società civile, di quella parte della società civile che agisce per la società del bisogno, secondo le parole della Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 131/2020; quanto, nel senso che essa riceve la spinta che viene dai luoghi in cui nascono e prendono forma le politiche pubbliche, con tutti i loro portatori di interessi, amministrazione inclusa.

Da questo punto di vista, vi è la consapevolezza, sempre più diffusa, che una tale modalità operativa riesca a rispondere maggiormente, più proficuamente e in modo idoneo ai bisogni e agli interessi generali sottesi alle tante attività e ambiti di intervento di cui agli artt. 4 e 5 del CTS, con un **approccio** più vicino e "**sartoriale**" rispetto al contesto locale e ai destinatari presenti. Il connubio tra gli artt. 4-5 del CTS, da un alto, e gli artt. 55-57 del CTS, dall'altro, ha una portata quasi esplosiva, della quale il legislatore non era del tutto consapevole, portando l'amministrazione condivisa sul piano generale delle politiche pubbliche, non più solo delle politiche sociali. Vi è, dunque, un potenziale enorme che dalle norme è consegnato, rimesso, demandato, ai luoghi e ai creatori delle politiche pubbliche. Una storia infinita, ma mai uguale a se stessa.

Ecco, allora, che la moltiplicazione di esperienze sospinta da tale crescente consapevolezza non si manifesta solamente quantitativamente, ma

[3] D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, Torino, Giappichelli, 2022.

anche qualitativamente: emergono esperienze in settori e ambiti nuovi, precedentemente non solcati con gli studiati istituti; si sperimentano combinazioni tra strumenti ordinari e di amministrazione condivisa; si trasforma l'amministrazione condivisa nei suoi diversi modelli normativi, in **modelli operativi**, capaci di cambiare il modo di fare le politiche pubbliche.

In questo lavoro, incentrato prettamente sulle forme di amministrazione condivisa tra amministrazione e soggetti non lucrativi, si è tentano di cogliere alcuni degli aspetti più innovativi e rilevanti di questo dialogo vivifico tra modelli normativi e modelli operativi, tra diritto e prassi.

Nonostante ogni caso conservi una propria specialità, che lo renderebbe meritevole di uno studio ad hoc, al fine di dare scientificità al lavoro, si è deciso di suddividere le esperienze di amministrazione condivisa analizzate in tre macro-gruppi, ovvero, di co-programmazione, co-progettazione, di amministrazione condivisa non pienamente riconducibile ai modelli di cui all'art. 55-56 del CTS; quindi, di avvalersi di schede-modello per l'analisi dei singoli casi, capaci di rendere l'analisi fonte di confronto e relazione, consentendo anche di far emergere alcuni dati e profili rilevanti sul piano scientifico.

Prima di addentrarci nell'analisi dei casi selezionati, però, vi è la necessità di effettuare alcune premesse d'obbligo: innanzitutto, le riflessioni sviluppate in questo capitolo (diversamente da quelle dei capitoli 3 e 4) si basano esclusivamente, o comunque quasi totalmente, su una base documentale. Si tratta di un doppio limite: da un lato, è stato possibile far emergere solo le innovazioni rilevabili documentalmente; dall'altro e correlativamente, l'attenzione del team di ricerca si è dovuta concentrare sui casi per i quali la documentazione era completa o, almeno, sufficiente.

Con questo, vogliamo ringraziare tutti coloro, dirigenti, funzionari pubblici, referenti degli enti del Terzo settore, che hanno collaborato proficuamente, permettendo di reperire la documentazione necessaria. Ci scusiamo, al tempo stesso, per quanto, in presenza di una varietà e ricchezza infinita di esperienze, luoghi e soggetti, non abbiamo potuto qui narrare.

1.2. *L'amministrazione condivisa nella prassi dell'amministrazione*

In questo paragrafo sono restituiti i risultati dell'analisi condotta sui casi selezionati secondo i criteri di cui al precedente par. 2.1[4]. Per ciascun caso

[4] Dalla ricerca sono stati volutamente e consapevolmente esclusi i c.d. patti di collaborazione, in quanto oggetto di puntale e periodica ricerca da parte di Labsus – il Laboratorio per l'Amministrazione Condivisa, rispetto alla quale questo studio sarebbe risultato ridondante e comunque superfluo.

è fornita una descrizione e sono messi in evidenza un set di dati e informazioni standardizzati. Questo set di variabili ritenute rilevanti per l'analisi, in relazione a tutti i casi, è stato prescelto in fase di predisposizione della scheda-modello. Il primo gruppo di casi, da 1 a 12 , si riferisce a esperienze di co-progettazione; il secondo gruppo, da 13 a 18, si riferisce a esperienze di co-programmazione; il terzo gruppo, da 19 a 22, si riferisce ad esperienze di amministrazione condivisa più generali e non immediatamente riferibili agli artt. 55-56 del CTS.

I casi vanno raggruppati in base ai 3 gruppi e nell'ordine sopra indicato. Per facilitare la ricerca è qui fornito l'indice dei casi analizzati:

I. ESPERIENZE DI CO-PROGETTAZIONE

1. CONSORZIO INTERCOMUNALE SOCIO ASSISTENZIALE VALLE DI SUSA E VAL SANGONE - BENESSERE IN VALLE – CO-PROGETTAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI INTERVENTI A SOSTEGNO DI PERSONE IN CONDIZIONE DI FRAGILITÀ SOCIALE O SOCIOSANITARIA, LORO FAMILIARI E CAREGIVER, COMPRESI SERVIZI DI DOMICILIARITÀ E RESIDENZIALITÀ FLESSIBILE.
2. COMUNE DI MANTOVA – PROGETTO LUNATTIVA - CO-PROGETTAZIONE DI UN INTERVENTO DI GESTIONE SOCIALE DA REALIZZARSI NEL QUARTIERE DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA "LUNETTA".
3. DISTRETTO SOCIO SANITARIO N. 19 COMUNE DI GRAVINA DI CATANIA – CO-PROGETTAZIONE INTERVENTI PER IL CONTRASTO ALLA POVERTA' ED IL SUPERAMENTO DELLA GRAVE MARGINALITA' ADULTA.
4. COMUNE DI BOLOGNA – CO-PROGETTAZIONE PER LA GESTIONE DELLA "CASE DI QUARTIERE" PILASTRO.
5. REGIONE TOSCANA – CO-PROGETTAZIONE PER L'ATTUAZIONE DEL PROGETTO TOSCANA: REGIONE ACCESSIBILE A TUTTI.
6. REGIONE PUGLIA – CO-PROGETTAZIONE VOLTA ALLA REALIZZAZIONE DI PERCORSI DI APPRENDIMENTO ED ESPERIENZIALI PER GIOVANI E VOLONTARI/E DI SERVIZIO CIVILE REGIONALE, DA AVVIARE IN TUTTO IL TERRITORIO REGIONALE, NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA "GALATTICA – RETE GIOVANI PUGLIA".
7. ROMA CAPITALE – CO-PROGETTAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI NELL'AMBITO DEL PIANO NA-

ZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR), MISSIONE 5 "INCLUSIONE E COESIONE", COMPONENTE 2 "INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE", SOTTOCOMPONENTE 1 "SERVIZI SOCIALI, DISABILITÀ E MARGINALITÀ SOCIALE", SUB-INVESTIMENTO 1.1.3 "RAFFORZAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI A FAVORE DELLA DOMICILIARITÀ" ED INVESTIMENTO 1.3 – "HOUSING TEMPORANEO E STAZIONI DI POSTA".

8. ROMA CAPITALE – CO-PROGETTAZIONE DI UN "PUNTO DI ACCESSO, CO-HOUSING E INTERVENTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE PER VITTIME DI TRATTA E DI GRAVE SFRUTTAMENTO SESSUALE O LAVORATIVO". SERVIZIO ROXANNE.
9. CONSORZIO DELL'AMBITO TERRITORIALE N. 3 DELLA PROVINCIA DI BRINDISI – CO-PROGETTAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI UN PERCORSO DI INCLUSIONE SOCIALE DEI CITTADINI DESTINATARI DEL REDDITO DI DIGNITÀ.
10. COMUNE DI SAN VITO DEI NORMANNI – INTERVENTI IN FAVORE DELLA POPOLAZIONE GIOVANILE, NELL'AMBITO DEL LABORATORIO URBANO "EX FADDA".
11. COMUNE DI PREGNANA MILANESE – CO-PROGETTAZIONE FINALIZZATA ALLA GESTIONE IN CONCESSIONE DEL CENTRO SPORTIVO "A. COGLIATI" DI PREGNANA MILANESE.
12. COMUNE DI REGGIO EMILIA – CO-PROGETTAZIONE DEI CENTRI SOCIALI CITTADINI "DAL CENTRO SOCIALE ALLA CASA DI QUARTIERE "TRASFORMAZIONE DEI CENTRI SOCIALI CITTADINI IN CASE DI QUARTIERE"

II. ESPERIENZE DI CO-PROGRAMMAZIONE

13. CONSORZIO SOCIALE PAVESE – CO-PROGRAMMAZIONE DEL PIANO SOCIALE DI ZONA 2021-2023
14. COMUNE DI TRENTO – CO-PROGRAMMAZIONE IN RELAZIONE AGLI INTERVENTI PER BAMBINI/E, RAGAZZI/E E FAMIGLIE.
15. CITTÀ DI TORINO – PROCEDIMENTO DI CO-PROGRAMMAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI AZIONI ED INTERVENTI A FAVORE DI ADOLESCENTI E GIOVANI.
16. COMUNE DI MILANO- CO-PROGRAMMAZIONE PER L'AC-

COGLIENZA E L'INTEGRAZIONE DEI RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE, DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E DEI TITOLARI DELLE ALTRE TIPOLOGIE DI PERMESSI DI SOGGIORNO

17. REGIONE PIEMONTE - TAVOLO TECNICO DI COORDINAMENTO PREVISTO DALLA L.R. REGIONE PIEMONTE N. 25 DEL 20 DICEMBRE 2022 RECANTE "DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'ODONTOIATRIA SOLIDALE".
18. COMUNE DI BRESCIA - CONSIGLIO DI INDIRIZZO DEL WELFARE (CIW).

III. ALTRE ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

19. COMUNE DI LECCO - COSTITUZIONE "IMPRESA SOCIALE CONSORZIO GIRASOLE SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE".
20. TEATRO TASCABILE DI BERGAMO ACCADEMIA DELLE FORME SCENICHE SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE – AZIONI DI VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DI PARTE DEL COMPLESSO DELL'EX MONASTERO DEL CARMINE.
21. CITTA' METROPOLITANA DI TORINO - AFFIDAMENTO IN CONVENZIONE ALLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO ED AI COMITATI DI CROCE ROSSA DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SANITARIO DI EMERGENZA 118 PER LE POSTAZIONI DI SOCCORSO IN FORMA CONTINUATIVA UBICATE SUL TERRITORIO DELLA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO. PERIODO SINO AL 31.12.2023.
22. PARCO ARCHEOLOGICO CAMPI FLEGREI – VALORIZZAZIONE CULTURALE DEL SITO PISCINA MIRABILE.

GRUPPO I – ESPERIENZE DI CO-PROGETTAZIONE

1 – CONSORZIO INTERCOMUNALE SOCIO ASSISTENZIALE VALLE DI SUSA E VAL SANGONE, BENESSERE IN VALLE

Si tratta di una co-progettazione avviata da un Consorzio di enti locali ex art. 31 del d.lgs. n. 267/2000 finalizzata, come tradisce il nome della stessa, alla "*realizzazione di un sistema di interventi a sostegno di persone in condizione di fragilità sociale o sociosanitaria, loro familiari e caregiver, compresi servizi di domiciliarità e residenzialità flessibile*".

Tale procedura si pone a valle di un'apposita co-programmazione svolta dal Consorzio, in virtù della quale è emersa la necessità di attivare due parte-

nariati con Enti del Terzo Settore ai fini della co-progettazione e realizzazione nei territori di competenza del Consorzio sia di un "*sistema di interventi a sostegno di persone in condizione di fragilità sociale o sociosanitaria, loro familiari e caregiver, compresi servizi di domiciliarità e residenzialità flessibile*" che di un "*sistema di interventi a beneficio/tutela di minori e giovani, dei loro familiari e a sostegno della genitorialità, compresi servizi educativi e semiresidenziali*".

Le iniziative avviate dal Consorzio si innestano tra gli istituti espressamente previsti da un apposito "*Regolamento Consortile per la regolamentazione dei rapporti con gli Enti del Terzo settore e di attuazione della co-progettazione*" approvato con Deliberazione dell'Assemblea Consortile n. 9/A/2021 del 29.04.2021. Tale regolamento prevede che il Consorzio possa utilizzare gli strumenti della co-programmazione, della co-progettazione, dell'accreditamento, delle convenzioni con OdV e APS, nonché prevedere il coinvolgimento di ETS nelle procedure di valorizzazione di beni pubblici per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

La formalità dell'iter previsto, basato su un diffuso schema che tradisce una reminiscenza con le ordinarie procedure a evidenza pubblica dei contratti pubblici, è però caratterizzata da due fasi valutative: una prima propedeutica alla costituzione di un tavolo di lavoro e volta a selezionare i soggetti coinvolti, a cui segue una seconda, finalizzata a valutare il progetto formulato dal predetto tavolo al fine di validarlo per la stipula della convenzione finale.

Sebbene il Consorzio, come cristallizzato nel proprio Statuto, abbia il precipuo compito di gestire i servizi socio-assistenziali[5], richiamando espressamente la definizione dell'art. 128 del d.lgs n. 112/1998 – ripreso *per relationem* dall'art. 5, lett. a, del CTS – dall'analisi delle attività previste si evince una declinazione estensiva dell'accezione di servizi e attività "*destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita*" che guarda anche alla residenzialità leggera in R.A connettendone lo sviluppo con la rete di housing, combinata con una valorizzazione dell'integrazione dei servizi all'interno della comunità e nel territorio, in un voluto sviluppo condiviso.

La consapevolezza manifestata nel delineare tale progetto di co-progettazione con il rilievo dato a un approccio sartoriale viene ripresa ed espressamente confermata negli obiettivi previsti, dove primeggia la volontà di "*spostarsi da una logica prestazionale, basata sull'erogazione di "interventi*

[5] Art. 4 dello Statuto. Peraltro, nello stesso Statuto è altresì prevista la possibilità di erogare servizi aggiuntivi (art. 5).

standard", ad una logica di intervento basata sulla presa in carico comunitaria di bisogni" incentrata su un reciproco sviluppo e condivisione, nonché di "*spostarsi da una logica di interventi mirata in grande prevalenza al singolo destinatario, "fruitore passivo", ad un sistema di servizi che interviene con i cittadini interessati sul contesto sociale, da valorizzare anche per le sue capacità generative*".

L'approccio estensivo e inclusivo, volto alla massima partecipazione attiva dei soggetti interessati è perseverato dalla previsione tra i soggetti potenzialmente coinvolti di tutti gli "*Altri soggetti in grado di contribuire con risorse proprie al percorso di co-progettazione e alla realizzazione del progetto senza essere beneficiari di budget*", aggiungendo che "*Saranno ammessi alla co-progettazione tutti i soggetti di questa categoria che ne facciano richiesta, laddove le risorse messe a disposizione siano coerenti con gli obiettivi di ciascuno dei Tavoli di lavoro*", escludendo quindi, per essi, alcuna limitazione, se non di concordanza tra la disponibilità materiale dell'impegno voluto e l'obiettivo perseguito. E ciò diversamente da quanto previsto per gli ETS, Società cooperative e loro consorzi, OdV e Imprese sociali, ai quali viene richiesto il possesso di requisiti precipui, da quelli di carattere generale e di idoneità professionale, ai requisiti tecnici e di rilievo economico-finanziario.

Il tavolo di lavoro sopra menzionato costituisce il fulcro della co-programmazione secondo l'iter previsto dal Soggetto promotore, e, come detto, lo "spartiacque" tra le due fasi nelle quali si declina la procedura ex art. 55 CTS: la prima fase di selezione si traduce nell'ammissione dei soggetti valutati al predetto tavolo, dove viene formulato il progetto definitivo che sarà cristallizzato nella convenzione finale, dopo esser passato anch'esso al vaglio della Commissione preposta, prevista al fine di valutare le proposte pervenute in ciascuna delle due fasi sulla base di criteri predeterminati e che paiono coerenti tra di loro.

Nell'ambito della progressiva ricerca di un perfezionamento delle attività previste e della solo identificazione, è altresì prevista la possibile riconvocazione del Tavolo di co-progettazione alla luce della valutazione dei risultati raggiunti.

2 – COMUNE DI MANTOVA, LUNATTIVA

Si tratta di un procedimento *ex* art. 55 d.lgs. 117/2017 volto alla conclusione di un accordo di partenariato fra Comune di Mantova (ente capofila) ed Enti del Terzo Settore (nonché ALER Brescia-Cremona-Mantova) per la co-progettazione di un intervento di gestione sociale da realizzarsi nel quartiere di edilizia residenziale pubblica "Lunetta", ai fini della candidatura al

bando cofinanziato dal Programma del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 e dalla Regione Lombardia. Tale bando, infatti, ha previsto che i progetti integrati finanziabili debbano essere presentati da partenariati composti da almeno tre soggetti appartenenti alla seguenti categorie di soggetti ammissibili: Comuni del territorio della Regione Lombardia, ALER, operatori accreditati in Regione Lombardia per i servizi al lavoro e alla formazione, ETS, Enti riconosciuti dalle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese.

Sebbene non sia stato possibile reperire la documentazione relativa alla conclusione della procedura, già le peculiarità indicate giustificano l'inserimento dell'esperienza nel presente lavoro.

3 – COMUNE DI GRAVINA (CT), DISTRETTO SOCIO SANITARIO N. 19

Si tratta di una co-progettazione avviata dal Distretto Socio-Sanitario n. 19, avente come comune capofila il Comune di Gravina di Catania, finalizzata a realizzare una serie di interventi volti al superamento della grave marginalità adulta e di contrasto alla povertà.

L'istituto riguarda uno dei settori maggiormente interessati da attività di co-progettazione, ossia gli interventi e servizi sociali, riconducibili nell'alveo dell'art. 5, lett. a del CTS. La presente co-progettazione si caratterizza però, da un lato, dalla peculiare figura del soggetto procedente, che è appunto il Distretto Socio Sanitario n. 19, comprendente i 13 comuni rientranti in tale distretto del Comune Gravina di Catania, capofila dello stesso, la cui attività si interseca, quindi, con gli interessi di più soggetti pubblici, dovendo compenetrare le esigenze diffuse in diversi territorio confinanti; dall'altro, dalla lettura degli obiettivi e della tipologia di attività previste si nota una tendenza a superare le ordinarie misure di sostegno tanto riguardo le azioni previste – che in questo caso esorbitano fuori dai canonici interventi e servizi sociali, prevedendo attività quali l'orientamento al lavoro, la mediazione linguistico-culturale o ancora la consulenza amministrativa e legale – che rispetto ai soggetti coinvolti, individuando tra i destinatari "*quei soggetti appartenenti a nuclei familiari che si trovano o corrono il rischio di ritrovarsi in condizione di pesante deprivazione connessa non esclusivamente alla sfera economico-sociale ma, in un'ottica più ampia, ai bisogni anche di tipo familiare, lavorativo, di salute*"

Il carattere maggiormente globale dei servizi necessitati e offerti, nella consapevolezza della compenetrazione delle esigenze e dei bisogni da soddisfare, trova continuità nelle figure professionali previste fin dall'avviso,

dove viene indicata la necessità di puntare non solo sulle più ordinarie figure professionali tipiche di tali progetti – quali l'assistente sociale, l'educatore o anche il personale medico-sanitario – ma anche su avvocati, esperti del mondo del lavoro, e mediatori linguistico-culturali.

Viene altresì valorizzato il monitoraggio delle attività, tanto da esser incluso tra i criteri selettivi, così come viene dedicata un'apposita sezione del modello di partecipazione alla valutazione di impatto sociale, valorizzato nell'avviso anche nella dimensione di integrazione del servizio con la realtà del territorio.

4 – COMUNE DI BOLOGNA, CASA DI QUARTIERE "PILASTRO"

La co-progettazione in esame riguarda la gestione di una Casa di Quartiere, denominata "Pilastro", presente nel Comune di Bologna.

Le Case di Quartiere costituiscono dei "soggetti civici" istituiti a Bologna nel 2019 aventi un ruolo di primaria importanza nelle politiche locali del Comune di Bologna[6].

La co-progettazione oggetto di analisi si presenta interessante non solo per la connessione con la precedente creazione del soggetto "Casa di Quartiere" e per il soggetto procedente, ossia il Quartiere San Donato - San Vitale[7], ma altresì per il particolare iter partecipativo previsto: la manifestazione di interesse da parte dei soggetti interessati doveva esser presentata in un'apposita Assemblea territoriale, alla quale seguiva la selezione delle proposte a opera di un'apposita Commissione di valutazione, operante insieme al Direttore del Quartiere.

I soggetti ammessi – secondo una procedura che richiedeva il raggiungimento di una soglia minima rispetto ai criteri selettivi previsti, non limitati alla sola modalità di gestione della Casa di Quartiere, ma valorizzanti anche le modalità e strategie di coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti associativi del territorio, "*privilegiando la creazione di reti, per lo sviluppo del lavoro di comunità e di processi di rigenerazione sociale nel Quartiere*", nonché la complementarietà del progetto con le attività svolte dal Quartiere San

[6] V. il "*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*" del Comune di Bologna, che tra i "*soggetti civici*" descritti all'art. 3 del predetto regolamento prevede le "*g) Le Case di Quartiere istituite con delibera P.G. 223432/2019 e le loro sedi di coordinamento quali centri di servizi complementari sussidiari alle politiche e alle attività del Quartiere*".

[7] Soggetto civico definito tale dal Regolamento sull'amministrazione condivisa del Comune di Bologna.

Donato-San Vitale e dall'Amministrazione Comunale, e ancora la proposta di "*iniziative in grado di generare un utile netto da destinare al sostegno della Casa di Quartiere*" – costituivano un tavolo di co-progettazione, propedeutico alla formulazione di un progetto definitivo cristallizzato in apposita convenzione, stipulata dai soggetti partecipanti con l'obbligo degli stessi di costituire tra di loro un'associazione di secondo livello.

L'innovazione ha toccato anche i settori di riferimento dell'attività: come tradito già dai criteri selettivi indicati, la co-progettazione non riguardava *sic et simpliciter* la gestione dell'immobile – concesso in comodato gratuito – dove è situata la Casa di Quartiere e la sola fornitura di servizi prettamente sociali, ma è volta a creare un sistema più integrato e complesso, incentrato nell'organizzazione di diverse attività culturali e di interesse educativo-sociale.

Riguardo la volontà di toccare più ambiti possibili di interazione e sviluppo sociale, è emblematica l'indicazione nelle linee guida sottese alla realizzazione del progetto e richiamate nell'avviso dell'utilizzo di un'area ortiva; agricoltura sociale che poi non ha costituito un'attività realizzata dai soggetti coinvolti alla fine della procedura partecipata.

Dal punto di vista del coinvolgimento dei soggetti privati, la partecipazione alla co-progettazione non è stata limitata a ETS ovvero a specifici soggetti del Terzo Settore, ma a tutti i "*soggetti operanti nel Terzo Settore*", scegliendo quindi una dizione aperta quindi a qualsiasi formazione, anche individuale e informale.

Non solo, ma è stata altresì prevista la stipula di accordi con altre realtà interessate, quand'anche solamente a frequentare la Casa di Quartiere, oltre all'impegno da parte del gestore della Casa di Quartiere tanto di partecipare attivamente alla realizzazione dei progetti sostenuti dal quartiere, che di collaborare con le altre Case di Quartiere. Integrazione delle attività realizzabile grazie alla previsione di un tavolo di progettazione partecipata, combinato a un precipuo sistema di monitoraggio, basato sugli indirizzi previsti dal Consiglio di Quartiere e dell'Assemblea civica, sull'atto di programmazione annuale appositamente previsto oltre che su una rendicontazione non solamente "consultiva" ma anche sociale, in combinazione e concordanza con le linee di programmazione delineate periodicamente dalla Casa di Quartiere.

5 – REGIONE TOSCANA, PROGETTO "REGIONE ACCESSIBILE A TUTTI"

Il progetto analizzato riguarda l'avvio di una co-progettazione per l'attuazione del progetto "*Toscana: regione accessibile a tutti*".

Si tratta di un progetto intrapreso dalla Regione Toscana ma che si connette alla procedura avviata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per finanziare progetti realizzati in favore di persone con disabilità, e finanziato con le risorse assegnate dalla medesima Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite il Fondo per l'inclusione delle persone con disabilità.

La peculiarità della connessione con la "meta procedura" di dimensione statale, caratterizzata peraltro da una dimensione economica rilevante, si ripercuote sull'iter della procedura, connettendone lo sviluppo. La co-progettazione, la cui istruttoria è stata svolta da una società in house della Regione Toscana, si è conclusa con un accordo di partenariato con un solo soggetto, ma ha previsto il coinvolgimento di ulteriori soggetti, sebbene tutti riferibili alla medesima Regione.

Potenziali partecipanti erano solamente coloro che, oltre ad avere la sede in Toscana, avessero degli scopi istituzionali coerenti con le finalità con l'avviso, da attestare tramite apposita autocertificazione da allegare alla manifestazione di interesse. Tali finalità consistevano nella creazione di opportunità di inserimento lavorativo di persone con disabilità, nella crescita di un turismo accessibile di qualità, nel miglioramento dell'accessibilità alle risorse turistiche, culturali, religiose, naturalistiche, termali, nonché alle strutture sanitarie e sportive presenti nella Regione Toscana. Proprio i fini richiesti motivano la peculiare restrizione della partecipazione ai solo soggetti toscani, e le caratteristiche delle attività richieste a essi connesse determina la valorizzazione di percorsi di formazione, attuati tramite tirocini.

Difatti, anche in questo caso, l'attività co-progettata trascende i soli servizi e interventi sociali: con tale procedura ex art. 55 CTS è stata prevista l'attuazione di due azioni pilota, denominate "Mobilità Smart" e della "Mappatura e prescrizioni sull'accessibilità", consistenti rispettivamente nello sviluppo di percorsi che abbiano valenza turistica, con attuazione di tirocini per l'inclusione sociale a favore di utenti in condizione di disabilità in carico ai servizi sociosanitari, nonché nella realizzazione di una mappatura dei luoghi, con descrizione dei luoghi accessibili per tipologia di disabilità, prevedendo anche rilievi e prescrizioni per rendere accessibili i luoghi che non lo sono, con attuazione, anche in questo caso, di tirocini per l'inclusione sociale a favore di utenti in condizione di disabilità in carico ai servizi sociosanitari.

Infine, richiamata l'importanza dell'impatto atteso, è prevista l'applicazione dei criteri di monitoraggio previsti a livello generale dalla deliberazione 6 aprile 2022, n. 372 e consistenti nel miglioramento del numero di presenze nell'ambito oggetto di attività, considerando il rapporto tra presenze totali e presenze specifiche; nella qualificazione dell'accoglienza spe-

cifica per portatori di handicap da parte del personale, basata sul numero di operatori turistici che hanno seguito l'apposito corso di aggiornamento; nel miglioramento della performance del sito visittuscany.com nei tool di analisi delle performance dei siti per l'accessibilità; e nell'incremento delle persone portatrici di handicap formate con tirocini

6 – REGIONE PUGLIA, PROGETTO "GALATTICA – RETE GIOVANI PUGLIA".

Il progetto della Regione Puglia denominato "Galattica – Rete Giovani Puglia" è particolarmente importante in virtù della connessione con il Servizio Civile Universale, disciplinato D.lgs. n. 40 del 06.03.2017.

La Regione Puglia – all'esito di un precedente processo partecipativo e delle esigenze in esse emerse, trasfuse nel programma "Rete dei Centri Risorse", che prevedeva tra i suoi interventi l'attivazione di un percorso sperimentale di Servizio civile regionale per il coinvolgimento dei volontari nella diffusione delle attività dei centri risorse, e l'approvazione delle Linee guida per l'attuazione della sperimentazione del servizio civile regionale[8] – ha avviato una co-progettazione volta alla definizione di un percorso di apprendimento rivolto ai volontari/e del servizio civile regionale impegnati/e nei "nodi[9] della Rete "Galattica – Rete giovani Puglia"[10], che valorizzi il trasferimento di competenze maturate dagli ETS coinvolti per la sperimentazione di forme innovative di coinvolgimento dei volontari e la previsione di momenti esperienziali, programmando altresì concrete iniziative di impegno civile da indirizzare a tutti i giovani intercettati attraverso i nodi della rete "Galattica – Rete Giovani Puglia", anche attraverso la collaborazione di volontarie/i del servizio civile regionale e tenendo conto delle specificità di contesto.

La complessità e il rilievo generale dell'attività voluta ha determinato il coinvolgimento di ulteriori soggetti nella compagine pubblica, sebbene sempre riferibili alla dimensione regionale, quale l'ARTI[11].

Inoltre, la dimensione economica viene accompagnata dall'indicazione della necessaria rendicontazione – da svolgere secondo la normativa vigente

[8] D.G.R. della Regione Puglia n. 949/2022 con la quale sono state approvate le "*Linee guida per l'attuazione della sperimentazione del servizio civile regionale all'interno dei centri risorse*".

[9] Dei luoghi fisici descritti come spazi di comunità e nati proprio dagli spunti emersi nelle sperimentazioni riportate.

[10] Nuova denominazione della Rete dei centri risorse sopra indicata.

[11] Agenzia Regionale per la Tecnologia e l'Innovazione.

– e da un sistema di monitoraggio previsto fin dall'avviso, con particolare attenzione ai percorsi di apprendimento previsti.

7 – ROMA CAPITALE, INCLUSIONE E COESIONE NELL'AMBITO DEL PNRR. "HOUSING TEMPORANEO E STAZIONI DI POSTA".

La co-progettazione in esame riguarda la realizzazione di un progetto inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e in particolare la missione relativa all'inclusione e coesione nella dimensione dei servizi sociali, sebbene la forma di coinvolgimento prevista si declina oltre la sola attività del servizio sociale, abbracciando altresì l'attività di interesse generale relativa al c.d. alloggio sociale ex art. 5, lett. q, del CTS.

Difatti, gli obiettivi previsti consistono nel rafforzamento dei servizi sociali a favore della domiciliarità per persone senza dimora, o in condizione di precarietà abitativa, residenti o temporaneamente presenti sul territorio nazionale, che, a seguito di episodi acuti, di accessi al pronto soccorso o di ricoveri ospedalieri, necessitano di un periodo di convalescenza e di stabilizzazione delle proprie condizioni di salute, anche per il tramite della creazione di un sistema di accoglienza per le persone e i nuclei in condizioni di elevata marginalità sociale, con attivazione per essi di un percorso volto a recuperarne l'autonomia e al superamento dell'emergenza, attraverso un progetto personalizzato all'interno delle strutture di accoglienza stesse, con l'obiettivo di favorire percorsi di autonomia e rafforzamento delle risorse personali per individui singoli o nuclei familiari in condizione di povertà.

Per realizzare tali finalità sono previste diverse attività indirizzate tanto alla creazione di alloggi e di altri luoghi di accoglienza e supporto, quanto alla personalizzazione del servizio di supporto, per esempio con l'attivazione dei servizi di assistenza domiciliare e personalizzata.

L'impianto predisposto si basa sul perseguimento di una maggiore "sartorialità" nella risposta ai bisogni da soddisfare, nella consapevolezza della loro maggiore efficacia, sostenuta e favorita dal coinvolgimento attivo delle organizzazioni di volontariato e dal collegamento con ASL e servizi per l'impiego, anche ai fini della realizzazione di tirocini formativi. In tal senso, è previsto anche l'apporto di operatori professionali, in raccordo con le ASL.

Il carattere "attuativo" della co-progettazione si riverbera inevitabilmente sulla disciplina seguita, dovendosi uniformare alle finalità e agli scopi previsti dal PNRR e dagli atti posti a valle di esso[12], così come nell'iter previsto,

[12] V. legge di Bilancio 2021 nonché l'avviso pubblico n. 1/2022, adottato con Decreto n. 5 del 15 febbraio 2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

che fin dalla terminologia utilizzata appare riprendere gli schemi tipici delle procedure a evidenza pubblica. E' così prevista la rendicontazione delle attività svolte secondo la normativa del PNRR[13], resa necessaria in virtù dei contributi economici da essa derivanti, e affine procedura dovrebbe riguardare la valutazione dell'impatto avuto e il monitoraggio necessario.

8 – ROMA CAPITALE, "PUNTO DI ACCESSO, CO-HOUSING E INTERVENTI PER L'INCLUSIONE SOCIALE PER VITTIME DI TRATTA E DI GRAVE SFRUTTAMENTO SESSUALE O LAVORATIVO". SERVIZIO ROXANNE

Anche la presente co-progettazione si caratteristica per il collegamento extra locale dell'attività prevista, che si inserisce in una disciplina di rilevanza internazionale, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime di tratta[14].

Inoltre, la co-progettazione analizzata si inserisce all'interno del progetto "Roxanne", volto tutelare le donne che vivono situazioni di sfruttamento e di vera e propria schiavitù con l'intento di offrire loro un percorso di inclusione sociale, al fine di integrare i servizi offerti e di rendere gli interventi previsti più efficaci[15].

Difatti, la co-progettazione è finalizzata a un ampliamento dei servizi del progetto Roxanne[16], tramite una serie di azioni e attività riguardanti, tra le altre cose, la creazione di un punto di accesso integrato con altri servizi in essere o da porre in essere, la realizzazione di un co-housing e la previsione di azioni di prevenzione del rischio e di riduzione del danno, in un'ottica dell'inclusione sociale che tenga conto delle differenze individuali.

Tale procedimento si caratterizza quindi per un progressivo grado di approfondimento – che trova la sua definizione nel momento di approvazione progetto esecutivo emergente dal tavolo di co-progettazione, poi formalizzato in apposita convenzione – con un approccio che tiene conto delle

[13] Con il controllo da parte degli Enti competenti quali Corte dei Conti, Commissione Europea, OLAF.

[14] DIRETTIVA 2011/36/UE. Ugualmente rilevanti sono le *"Linee guida per la rapida identificazione delle vittime di tratta e grave sfruttamento"* allegate al Piano nazionale di azione contro la tratta della Commissione Nazionale per il diritto di asilo e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – UNHCR.

[15] V. D.C.C. di Roma Capitale n. 27/1999.

[16] Anche alla luce della inidoneità e sottostima delle procedure standardizzate preesistenti, vedi la preliminare Memoria della Giunta Capitolina di Roma Capitale n. 26 del 29.04.2022 avente ad oggetto *"Ridefinizione, aggiornamento e rideterminazione del Servizio "Roxanne""*.

differenze ricorrenti, rafforzando la centralità della persona nelle misure di assistenza e sostegno alle vittime di sfruttamento e manifestando la consapevolezza della rilevanza della personalizzazione dei servizi, maggiormente conseguibile attraverso l'utilizzo di strumenti di amministrazione condivisa.

La peculiarità e delicatezza dei soggetti destinatari delle attività previste giustifica la limitazione dei soggetti coinvolti nella procedura ai soli ETS iscritti al Registro degli Enti e Associazioni che svolgono attività a favore degli stranieri immigrati abilitati alla realizzazione dei programmi di assistenza e protezione sociale degli stranieri[17], così come la presenza di una struttura stabile di direzione, supporto e raccordo istituzionale, identificata nel Dipartimento Politiche Sociali e Salute di Roma Capitale.

Nella selezione prevista vengono valorizzate anche le pregresse collaborazioni attuate e la peculiarità dell'idea progettuale relativamente alla conoscenza del contesto in cui si innesta, oltre che la congruità con gli obiettivi, l'innovatività rispetto al co-housing e all'inclusione, e ancora la valutazione dell'impatto sociale e la congruità con il budget preventivato, essendo previsto – oltre alla messa a disposizione di un appartamento per lo svolgimento dell'attività di co-housing[18] – un finanziamento da corrispondere in base a un cronoprogramma che deve esser presentato dall'ETS e secondo apposita relativa rendicontazione. Inoltre, viene particolarmente valorizzata l'importanza degli strumenti e delle modalità di monitoraggio e di valutazione degli esiti, tanto da non essere solamente inseriti nei criteri di valutazione e di attribuzione del punteggio previsti, ma da costituire elemento qualificante del progetto operativo finale, prevendendo la delineazione di un "sistema di monitoraggio e valutazione" all'esito dei lavori del tavolo di co-progettazione.

9 – PROVINCIA DI BRINDISI, AMBITO TERRITORIALE "FRANCAVILLA FONTANA"

Si tratta di un procedimento di co-progettazione avviato dal Consorzio dell'Ambito territoriale n. 3 di Brindisi (Francavilla Fontana), in qualità di amministrazione procedente, ai fini della stipulazione di una convenzione con ETS *ex* art. 56 d.lgs. 117/2017 per la realizzazione di un percorso di inclusione sociale dei cittadini destinatari del reddito di dignità. Tale proce-

[17] La c.d. Lista anti-tratta, istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II - Registro Associazioni, di cui all'art. 18 del T.U. sull'Immigrazione (art. 52, comma 1, lett. b del DPR 394/99, così come modificato dal DPR 18.10.2004 n. 334).

[18] Che sembrerebbe solamente "materiale", dovendo l'ETS prevedere tra i costi da sostenere anche quelli del "canone di affitto".

dimento si pone "a valle" di una precedente attività di co-programmazione *ex* art. 55 d.lgs. 117/2017 del relativo piano operativo zonale (PO).

Più precisamente, in seguito alle attività di co-programmazione del piano operativo per l'inclusione sociale, il Consorzio ha avviato due distinti procedimenti di co-progettazione, finalizzati rispettivamente: il primo alla definizione degli interventi secondo le modalità stabilite dal piano operativo co-programmato; il secondo alla individuazione con procedura di evidenza pubblica degli Enti Attuatori Partner (EAP) di tali interventi. Tale separazione procedurale fra co-progettazione degli interventi e selezione dei soggetti con cui stipulare l'accordo di collaborazione (potenzialmente diversi dai soggetti promotori) appare meritevole di segnalazione.

Nello specifico, l'Amministrazione procedente ha dato luogo ad un procedimento di co-progettazione complesso, distinto in due fasi (denominate "preliminare" e "finale"), ciascuna preceduta da un avviso pubblico e una richiesta di manifestazione di interesse, rivolta agli ETS, ad avviare un accordo di collaborazione con l'ente pubblico. In ragione del differente oggetto della convenzione (nel primo caso la co-progettazione "di massima" degli interventi, nel secondo caso l'affidamento degli stessi, con previsione di rimborsi spese a pie' di lista) le modalità procedurali, i requisiti soggettivi richiesti in capo agli operatori e i criteri di valutazione dei progetti definitivi e dettagliati proposti sono differenziati e progressivamente stringenti, venendo il secondo procedimento di fatto a coincidere con una vera e propria procedura di evidenza pubblica sul modello del Codice dei contratti pubblici.

La valutazione dei progetti è stata, infatti, demandata ad una apposita commissione chiamata a verificare non solo il possesso dei requisiti generali e speciali in capo agli ETS (Codice contratti pubblici, Codice del Terzo Settore, requisiti particolari richiesti dall'avviso pubblico), ma anche ad assegnare un punteggio ai singoli progetti secondo criteri dettagliatamente predeterminati dall'amministrazione procedente.

Una volta stipulata la convenzione, l'ente affidante assicura il monitoraggio sulle attività svolte dall'EAP attraverso la verifica periodica del perseguimento degli obiettivi in rapporto alle attività oggetto di convenzione, riservandosi di apportare tutte le variazioni che dovesse ritenere utili ai fini delle azioni ivi contemplate e l'EAP è tenuto ad apportare le variazioni richieste. In tal caso, le parti hanno convenuto che potrà essere riconvocato il Tavolo di co-progettazione per definire quanto necessario e/o utile e che per le eventuali modifiche non essenziali si applica l'art. 11 l. 241/1990[19].

[19] Il quale, tuttavia, contempla il solo recesso unilaterale. Tale rinvio deve dunque intendersi quale onere di rinegoziazione fra le parti.

10 – COMUNE DI SAN VITO DEI NORMANNI (BR), AREA EX FADDA

Si tratta di un percorso complesso di co-programmazione, co-progettazione e convenzionamento, ai sensi degli artt. 55-56 d.lgs. 117/2017, volto alla realizzazione di interventi in favore della popolazione giovanile, nell'ambito del laboratorio urbano "Ex Fadda", istituito presso una struttura comunale, precedentemente concessa in comodato ad un soggetto lucrativo.

L'iniziativa all'avvio del procedimento di co-programmazione è stata assunta da tre ETS, i quali hanno richiesto all'amministrazione comunale di avviare un percorso condiviso di individuazione dei bisogni, degli interventi e delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili. Tale istanza è stata ritenuta meritevole di accoglimento da parte dell'amministrazione comunale, la quale ha così proceduto alla pubblicazione di un avviso pubblico finalizzato all'acquisizione di manifestazioni di interesse da parte di ETS (nonché all'invito di altri enti, anche singoli, diversi da ETS) secondo le linee guida deliberate dalla Giunta. Ai fini dell'ammissione alle attività di co-progettazione è stato richiesto in capo agli ETS il possesso di requisiti di ordine generale (Codice dei contratti pubblici, analogicamente applicato) e di esperienza specifica nei settori rilevanti. Si precisa che tali requisiti devono sussistere per tutta la durata del percorso, potendo il RUP disporre l'esclusione dai Tavoli, anche in caso di comportamento non proattivo o discontinuità nella partecipazione.

L'amministrazione ha così avviato un Tavolo di co-programmazione con i soggetti selezionati, finalizzato alla lettura condivisa e partecipata delle esigenze e dei bisogni della popolazione giovanile. Nell'ultima sessione si è proceduto a riportare i contenuti scaturiti dall'attività di co-progettazione in una relazione motivata inserita nell'atto conclusivo di co-programmazione. La procedura, dunque, non si è conclusa con l'affidamento di un servizio o di un'attività a fronte del riconoscimento di un corrispettivo o di un contributo, né con la realizzazione di un partenariato, bensì con una relazione motivata ricognitiva degli esiti istruttori, della quale il Comune ha tenuto conto nell'assunzione di successive e distinte determinazioni inerenti le attività e gli interventi da realizzare attraverso un successivo percorso di co-progettazione con gli ETS, nonché nell'aggiornamento dei propri strumenti di programmazione e di pianificazione generali e di settore.

In quest'ottica, l'Amministrazione ha inteso soddisfare i bisogni emersi in sede di co-programmazione mediante l'attivazione di una conseguente procedura di co-progettazione, finalizzata all'acquisizione di una proposta progettuale con cui valorizzare il Laboratorio urbano. Il percorso di co-progettazione è stato avviato mediante un nuovo avviso pubblico rivolto ad ETS di cui all'art. 4 CTS

che operino in ambiti attinenti e compatibili con le attività previste, in possesso dei requisiti generali e speciali di esperienza specifica analiticamente predefiniti dall'avviso stesso. Inoltre, l'atto di indizione ha manifestato la preferenza per un modello organizzativo "in rete" (modello ATI), volto a favorire forme di cooperazione e sinergie tra i vari soggetti interessati allo sviluppo delle attività e delle iniziative all'interno del Laboratorio, con l'individuazione di un soggetto gestore (capofila), giuridicamente responsabile dei rapporti con la PA, con funzione di coordinamento dei singoli soggetti operati all'interno della struttura. L'avviso ha previsto altresì la concessione in comodato d'uso per la durata di cinque anni (con opzione di rinnovo per altri cinque anni) del bene pubblico, senza canone a carico dei soggetti gestori né costi di gestione in capo all'ente proprietario. La disciplina dei rapporti fra l'associazione di ETS e la PA è stata demandata a un regolamento definito e adottato in sede di co-progettazione.

La procedura di co-progettazione si è sviluppata secondo le seguenti fasi principali: a) presentazione da parte degli ETS, in forma singola o associata, delle proprie candidature, corredate di proposte progettuali; b) nomina della commissione di valutazione a cui è stato attribuito il compito di verificare i requisiti di ammissibilità delle candidature e valutare le proposte progettuali degli ETS/ATS ammessi; c) selezione del soggetto invitato a partecipare alle sessioni di co-progettazione; d) svolgimento delle sessioni di co-progettazione consistenti in sedute svolte tra Comune e soggetto selezionato di discussione e sviluppo della proposta progettuale presentata, con la possibilità di apportare alla medesima variazioni/miglioramenti; e) stipula della convenzione fra Comune e soggetto selezionato, recettiva del progetto finale, frutto della fase di co-progettazione.

11 – COMUNE DI PREGNANA MILANESE, GESTIONE IN CONCESSIONE DEL CENTRO SPORTIVO "A. COGLIATI"

La co-progettazione avviata dal Comune di Pregana Milanese rappresenta un raro esempio di applicazione dell'istituto ex art. 55 CTS alla gestione di un impianto sportivo, tentando di superare l'ordinario rapporto concessorio incentrato sulla dimensione economica.

È evidente, infatti, come la gestione di un impianto sportivo, peraltro con integrato anche un punto di ristoro, trascenda la sola rilevanza relativa all'attività di interesse generale sportiva in esso realizzabile, intersecandosi con la dimensione economica presente e con tutte le conseguenze connesse, *in primis* riguardo la difficoltosa riconduzione della disciplina e delle regole fuori da quelle previste dalle ordinarie procedura a evidenza pubblica.

Anche per tali ragioni, l'iter previsto ricalca notevolmente l'impianto previsto dal codice dei contratti pubblici, con la predisposizione di criteri seletti-

vi dell'offerta tecnica ed economica, ai quali deve uniformarsi la domanda di partecipazione alla procedura. Sennonché, occorre rilevare come tra tali criteri vengono valorizzati anche aspetti connessi alla creazione di sinergie e di attività innovative e sperimentali, nonché a perseguire gli obiettivi previsti, tra i quali vi è quello di rendere fruibili le strutture a tutti i cittadini, con attenzione particolare alle iniziative rivolte in favore di giovani, anziani e portatori di handicap, in modo da promuovere e sviluppare attività socio-culturali e sportive per tutti.

La partecipazione alla procedura era aperta a "tutti i soggetti del terzo settore e della cooperazione sociale", secondo una dizione ampia, che permette la partecipazione di ogni soggetto ascrivibile a tale definizione, indipendentemente dalla propria forma giuridica.

Inoltre, al fine di garantire un livello idoneo nella gestione dell'impianto – concesso dal Comune che manteneva a proprio carico tutta la manutenzione straordinaria dello stesso – per il quale sono stati previsti interventi strutturali, il partecipante doveva indicare un proprio direttore di progetto e un proprio direttore tecnico, oltre a predisporre tutte le misure previste per legge per il corretto esercizio dell'impianto.

E a ulteriore garanzia del controllo delle iniziative preventivate, è stata regolata l'approvazione di apposite programmazioni annue, soggette all'eventuale integrazione da parte del Comune, nelle quali delineare l'articolazione dell'attività previste, nonché la redazione di relazioni analitiche riguardanti i risultati, anche dal punto di vista economico, della gestione operata, oltre alla presentazione annuale di un apposito bilancio fiscale.

12 – COMUNE DI REGGIO EMILIA, "TRASFORMAZIONE DEI CENTRI SOCIALI CITTADINI IN CASE DI QUARTIERE"

Anche a Reggio Emilia è stato realizzato il soggetto giuridico della Casa di Quartiere, che presenta ovvie comunanze con l'esperienza bolognese[20].

Il procedimento di trasformazione dei Centri Sociali cittadini[21], avviato in prossimità della scadenza delle convenzioni di gestione degli stessi e definitiva-

[20] Per quanto riguarda Bologna, abbiamo analizzato la fase di co-progettazione successiva alla realizzazione delle Case di Quartiere.

[21] Associazioni non riconosciute ex art. 36 e ss. c.c., sono descritte dallo stesso Comune di Reggio Emilia nella determina di avvio della co-progettazione come "*sorte per impulso dell'Amministrazione Comunale, in seguito al riconoscimento della necessità "di offrire alla cittadinanza nel suo complesso e agli anziani in particolare dei poli di aggregazione, punto d'incontro dei cittadini di una zona", dotandosi "di strutture per il tempo libero nelle quali organizzare attività ricreative, sportive e culturali capaci di offrire ai cittadini la possibilità di socializzare in ambienti sereni dove anche le categorie più emarginate abbiano la possibilità di sfuggire la solitudine e la ghettizzazione*".

mente realizzatosi con la co-progettazione analizzata, è in realtà il frutto di un lungo processo partecipativo[22], caratterizzato da un percorso istruttorio partecipato e condiviso, contraddistinto da momenti di co-programmazione e di "co-design", oltre che da vere e proprie indagini, nei quali sono emerse[23] le modalità di realizzazione della voluta trasformazione dei Centri sociali in Case di Quartiere.

L'iter prevede un'istruttoria comune per la trasformazione di tutti i Centri sociali, con successiva singola stipula di una convenzione per ogni neonata Casa di Quartiere, da realizzare nell'immobile concesso in comodato gratuito dall'Amministrazione. Accanto a tale misura, per supportare le attività e la gestione del locale è stata prevista la possibilità di ricorrere a sponsorizzazioni, così come di beneficiare degli introiti derivanti dalla gestione di eventuali punti di somministrazione. Il lavoro è stato raccontato in un apposito report[24], nel quale sono indicate le principali idee emerse nonché spunti per futuri sviluppi del progetto, volendo valorizzare gli "apprendimenti" acquisiti dalle molteplici esperienze. Inoltre, successivamente alla co-progettazione è stata realizzata una nuova fase del percorso, caratterizzata da un nuovo Laboratorio Urbano, dedicato ai soli enti del Terzo Settore che gestiscono i centri[25] e finalizzato a integrare le convenzioni in essere, conclusosi con degli "accordi di cittadinanza" intercorsi con i 23 centri partecipanti.

GRUPPO II - ESPERIENZE DI CO-PROGRAMMAZIONE

13 – CONSORZIO SOCIALE PAVESE, PIANO SOCIALE DI ZONA 2021-2023

Si tratta di una procedura di co-programmazione del Piano sociale di zona avviata dal Consorzio Sociale Pavese, ai sensi dell'art. 55 CTS (ricon-

[22] Nel solco di "Quartiere, bene comune", un protocollo basato sulla condivisione di progetti di sviluppo dei servizi e della qualità delle infrastrutture comunali considerati al livello territoriale del quartiere, e all'esito di un'apposita indagine qualitativa, il Comune di Reggio Emilia ha avviato nel 2019 il "Laboratorio Urbano", un percorso di co-programmazione rivolto ai gestori dei Centri Sociali finalizzato a identificare le caratteristiche di nuovi modelli di gestione realizzabili nelle Case di Quartiere, in grado di assolvere a nuove funzioni di socialità partecipativa. A tale fase sono seguiti due momenti di ascolto, consistenti in un'indagine e in un focus group, preliminari alla definitiva creazione delle Case di Quartiere.

[23] In concordanza con diverse esperienze sperimentali attuate in alcuni Centri Sociali, "precursori" e modelli per la successiva trasformazione.

[24] Realizzato con la collaborazione di Socialseed.

[25] Non solamente con le Case di Quartiere, ma anche con i Centri Sociali non partecipanti alla fase precedente.

ducibile alle attività di cui all'art. 5, lett. a) CTS), nell'ambito del progetto di welfare di comunità e innovazione sociale Fare #BeneComune, sostenuto da Fondazione Cariplo, il quale si inserisce in un più ampio disegno di sviluppo che intende promuovere, nel territorio pavese, cultura, competenze e strumenti di collaborazione tra pubbliche amministrazioni, ETS e altre organizzazioni.

La procedura di co-programmazione è stata avviata formalmente con la pubblicazione di un avviso per la partecipazione all'attività istruttoria sul sito istituzionale dell'Ente, cui sono seguite le richieste di adesione degli ETS (senza requisiti obbligatori) mediante richiesta formale all'Ufficio Piano di Zona. Gli ETS iscritti (nel numero di 40), oltre ai rappresentanti di 10 pubbliche amministrazioni e 9 organizzazioni private non ETS (per un totale di 149 persone fisiche) sono stati convocati per la partecipazione telematica a tavoli di co-programmazione (cinque sessioni)[26] organizzati in differenti gruppi di lavoro e guidati da una serie di domande elaborate da soggetti facilitatori della Scuola dei Laboratori sociali di Fare #Benecomune (Fondazione Cariplo). L'esito della procedura è consistito nella redazione di un documento istruttorio di sintesi, poi utilizzato dall'Assemblea dei Sindaci e dall'Ufficio di piano per la definizione deli obiettivi del Piano di Zona 2021-2023. In relazione al progressivo raggiungimento di questi ultimi è contemplata la possibilità di assumere nuove decisioni o riconvocare il tavolo di co-programmazione.

14 – TRENTO, INTERVENTI PER BAMBINI/E, RAGAZZI/E E FAMIGLIE

Il Comune di Trento ha avviato un percorso di co-programmazione inerente ai servizi sociali.

Si tratta di un procedimento che, come indicato nello stesso avviso pubblico di attivazione della procedura, *"non si conclude con l'affidamento di un servizio o di un'attività a fronte del riconoscimento di un corrispettivo oppure di un contributo, né con la realizzazione di un partenariato fra quelli previsti dal CTS e dalla l.p. 13/2007*", ma con una relazione finale che riepiloga il percorso di co-programmazione, nella quale emergano, concordemente a quanto stabilito dall'art. 55 del CTS, la "*definizione delle problematiche da*

[26] 1) Sessione di presentazione del percorso; 2) Politiche giovanili, tra povertà educativa, benessere e lavoro; 3) Non autosufficienza, vulnerabilità familiare, emarginazione multidimensionale; 4) La co-programmazione e la co-progettazione come metodo di lavoro; 5) Condivisione esiti del percorso.

fronteggiare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili a fronte del contesto attuale e delle linee di sviluppo futuro". Difatti, tale co programmazione riguarda una serie di linee di sviluppo individuate dall'Amministrazione al fine di identificare gli interventi necessari per rispondere alle future esigenze, in continuità con gli obiettivi e le previsioni già precedentemente stabilite"[27].

Il procedimento è stato delineato per prevedere la massima partecipazione possibile: l'avviso è stato infatti rivolto non solo a Enti del Terzo settore, ma anche Pubbliche Amministrazioni e altri enti pubblici nonché a soggetti giuridici, diversi dagli Enti del Terzo settore, con esperienza qualificata e interesse specifico, precludendo la partecipazione delle sole persone fisiche. Tale volontà inclusiva è alimentata dalla delineazione dei criteri partecipativi in quanto, se per tutti i soggetti sopra menzionati è stato richiesto che "*siano in possesso dell'esperienza qualificata e dell'interesse specifico*", per i soli "*enti interessati a partecipare alla co-programmazione e che intendono apportare in dote beni mobili, immobili, risorse economiche o altri beni materiali ritenuti significativi ai fini delle attività oggetto della co-programmazione*" viene espressamente previsto che "*si prescinde dall'esperienza qualificata, ed è quindi richiesto esclusivamente il possesso dell'interesse specifico*".

Altro elemento affine degno di rilevanza è il fatto che la procedura si è svolta con il coinvolgimento di ulteriori soggetti coadiuvanti l'Amministrazione nella gestione del Tavolo di co-programmazione[28].

[27] V. Piano Esecutivi di Gestione 2021, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 322 del 31 dicembre 2020, che prevede quale obiettivo gestionale del Servizio Welfare e Coesione sociale la realizzazione della "*Procedura per la coprogrammazione dei servizi per giovani e per le famiglie*", nonché le Linee Guida sulle modalità di affidamento e finanziamento di servizi e interventi socio assistenziali nella provincia di Trento 7 febbraio 2020, e ancora le linee di indirizzo nazionali relative a "*l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità-promozione della genitorialità positiva*", come prassi operativa dei servizi sociali del Trentino recepite con Delibera di Giunta Provinciale n. 2050/2019.

[28] L'avviso prevedeva che "*Il Responsabile del procedimento, eventualmente supportato da un esperto in materia di comunicazione o di procedimenti partecipativi, nella prima sessione del Tavolo ricorda l'oggetto e le finalità del procedimento, quindi apre i lavori, eventualmente comunicando ai presenti il calendario delle successive sessioni*". L'Amministrazione comunale si è avvalsa di tale possibilità, coinvolgendo la Fondazione Franco Demarchi e l'Istituto per la Ricerca Sociale, come risulta anche indicato nella determina di conclusione del procedimento di co-programmazione: *"evidenziato che l'Amministrazione comunale, come previsto dall'avviso, si è avvalsa per la gestione del Tavolo nonché dei rispettivi lavori del supporto di soggetti particolarmente qualificati ed in particolare della Fondazione Franco Demarchi e dell'Istituto per la Ricerca Sociale".*

15 – CITTÀ DI TORINO, AZIONI ED INTERVENTI A FAVORE DI ADOLESCENTI E GIOVANI.

Si tratta di una procedura di co-programmazione avviata dal Comune di Torino ai sensi dell'art. 55 d.lgs. 117/2017 finalizzata ad una lettura condivisa e partecipata delle esigenze e dei bisogni di adolescenti e giovani che risiedono nel comune di Torino, prodromica alla realizzazione dell'azione A35 «co-progettazione con il terzo settore e partnership pubblico-privata: azioni a favore di adolescenti e giovani» e ripensamento del servizio InformaGiovani (DGC 128/2022) nell'ambito del Piano integrato urbano (PIU') della Città di Torino a valere sui fondi PNRR, misura M5C2, investimento 2.2.

In particolare, la co-programmazione ha avuto lo scopo di individuare, nel quadro delle risorse disponibili, i bisogni, le relative priorità, gli interventi necessari e le modalità di realizzazione più adeguate a soddisfare i bisogni identificati (spazio e partecipazione per tutte e tutti; informazione e dialogo costruttivo; società inclusiva; benessere personale e sociale; pari opportunità ed uguaglianza di genere), nonché di favorire lo sviluppo di una rete integrata di occasioni ed opportunità informative, formative, educative, ludico ricreative, socio-artistico-culturali, a sostegno dei percorsi di autonomia ed *empowerment* di adolescenti e giovani (riconducibile alle attività di cui all'art, 5 lett. d e i) CTS).

In particolare, obiettivo della procedura è stato quello di arricchire il quadro conoscitivo dell'ente, tenuto conto dei vigenti strumenti di pianificazione e di programmazione di settore, in modo da poter definire e promuovere: a) l'attualità e la consistenza delle esigenze e dei bisogni di adolescenti e giovani in relazione ai seguenti cinque obiettivi di intervento: 1) Spazio e Partecipazione per tutte e tutti; 2) Informazione e Dialogo costruttivo; 3) Società Inclusiva; 4) Benessere Personale e Sociale; 5) Pari Opportunità ed Uguaglianza di Genere. Inoltre, nell'ambito del medesimo percorso di co-programmazione, è stato previsto anche il ripensamento della struttura dell'InformaGiovani della Città di Torino, per sviluppare servizi diffusi e integrati ancora più in grado di intercettare, decodificare e rispondere ai bisogni, anche informativi e di orientamento, di adolescenti e giovani; b) l'attivazione di una relazione di collaborazione in termini di conoscenza, di elaborazione congiunta di possibili proposte per fronteggiare le problematiche ed i bisogni individuati; c) la qualificazione della spesa, anche mediante l'attivazione di risorse economiche ulteriori rispetto a quelle disponibili da parte dell'amministrazione procedente; d) la costruzione di un clima di reciproca fiducia fra i partecipanti al Tavolo di co-programmazione, quale espressione dell'esercizio di funzioni pubbliche in forma sussidiaria, in

attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dall'art. 118, comma 4 della Costituzione.

La decisione di co-programmare gli interventi è stata assunta con DGC n. 665/2022 e successiva DD 5070/2022 e il percorso è stato avviato con avviso/invito di co-programmazione rivolto a ETS e altri soggetti, quali università, enti pubblici, soggetti diversi da ETS portatori di interessi. Ai fini della partecipazione ai tavoli è stata richiesta in capo gli ETS un'esperienza qualificata (almeno triennale) nell'ambito dell'oggetto della co-programmazione e una motivazione esplicita in ordine all'interesse specifico che supporta la richiesta, il quale può coincidere con uno specifico e definito apporto in termini di beni immobili, mobili, risorse o altro. Si è peraltro specificato che, in caso di apporto materiale, è possibile procedere all'ammissione anche a prescindere dall'esperienza qualificata. Inoltre, si richiede il possesso della sede legale/operativa o attività prevalente svolta nella Città di Torino (desunta dallo Statuto o autocertificata). E, infine, la sussistenza dei requisiti di onorabilità, moralità e assenza di conflitto di interesse, così come stabiliti dal Codice dei contratti pubblici. È data la facoltà a ciascun ETS di indicare in sede di candidatura a quale tavolo territoriale partecipare in funzione del territorio di operatività e/o di volontà di partecipare al ripensamento del servizio InformaGiovani.

La co-progettazione si è sviluppata attraverso cinque tavoli di co-programmazione tematici riservati ai soli ETS e suddivisi per ambiti territoriali di intervento, partecipati in presenza e condotti con tecniche di facilitazione (world cafè, scenario workshop) predisposti da esperti in materia di comunicazione o di procedimenti partecipativi (Fondazione Fitzcarraldo). L'atto conclusivo del procedimento è rappresentato dal provvedimento dirigenziale di presa d'atto del documento di sintesi degli esiti della co-programmazione (c.d. relazione conclusiva motivata). Come specificato dall'Ente, il procedimento di co-programmazione non si è, dunque, concluso con l'affidamento di un servizio o di un'attività a fronte del riconoscimento di un corrispettivo oppure di un contributo, né con la realizzazione di un partenariato fra quelli previsti dal Codice del Terzo Settore. Il risultato della co-programmazione è stata la definizione delle problematiche e delle relative priorità da fronteggiare, degli interventi a tal fine necessari, delle possibili modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili a fronte del contesto attuale e delle linee di sviluppo futuro.

Il descritto percorso istruttorio, partecipato e condiviso, ha concorso alla definizione degli elementi programmatori di cui il Comune ha tenuto conto nella definizione della successiva istruttoria pubblica di co-progettazione con gli ETS, ai sensi dell'art. 55 d.lgs. n. 117/2017, in esito alla quale

sono state elaborate le progettualità relative ai singoli ambiti di attività previsti dalla summenzionata azione A35. L'Amministrazione ha precisato che l'aver partecipato alla procedura di co-programmazione non ha conferito alcun diritto di priorità/prelazione nella successiva selezione di partner per la co-progettazione.

16 – COMUNE DI MILANO, COPROGETTAZIONE ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE DEI RICHIEDENTI E TITOLARI DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE, DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E DEI TITOLARI DELLE ALTRE TIPOLOGIE DI PERMESSI DI SOGGIORNO.

Si tratta di una co-programmazione ai sensi dell'art. 55 d.lgs. 117/2017 (CTS) avviata dal Comune di Milano, finalizzata ad una ridefinizione del sistema cittadino per l'accoglienza e l'integrazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati e dei titolari delle altre tipologie di permessi di soggiorno candidabili alle misure di accoglienza ed accompagnamento previste dalla normativa vigente (riconducibile all'attività di cui all'art. 5, lett. r) CTS).

Scopi dichiarati della co-programmazione in oggetto sono stati: condividere una visione dei modelli di inclusione e di cittadinanza attiva da promuovere e favorire fattivamente; connettere le banche dati già a disposizione per promuovere processi condivisi di analisi dei dati e di promozione di ricerche e approfondimenti specifici; individuare nuovi spazi di collaborazione e di sinergia tra i diversi livelli (es. CAS, SAI, servizi Welfare Locale) ed attori istituzionali e non che compongono il sistema cittadino per l'accoglienza e accompagnamento all'integrazione; identificare buone pratiche esistenti con riferimento alle quattro principali dimensioni delle progettazioni individualizzate dei beneficiari del sistema di accoglienza (1. benessere psico-sociale, relazionale e sanitario; 2. apprendimento e conoscenza della lingua italiana; 3. riconoscimento titoli/formazione e inserimento lavorativo e 4. autonomia abitativa post dimissione), da modellizzare e diffondere; co-definire strategie comuni per l'ulteriore implementazione del modello dell'accoglienza diffusa; concertare modalità di adesione e/o di raccordo a linee di finanziamento e progettualità complementari alle finalità del sistema cittadino (inteso nelle sue dimensioni pre, intra, post ed extra i vari livelli del sistema di accoglienza); valutare le più funzionali modalità e direttrici di attuazione e di co-gestione dei servizi tra pubblico ed ETS; enucleare linee d'indirizzo per l'implementazione e lo sviluppo dei progetti SAI della città per il prossimo triennio, anche alla luce della coprogettazione e degli affidamenti attualmente in corso.

La co-programmazione ha seguito un procedimento formale, promosso dal Comune di Milano e scandito dalle seguenti fasi: 1) approvazione e pubblicazione dell'avviso pubblico per la manifestazione di interesse (DD 11260/2022); 2) manifestazioni di interesse da parte di ETS (*ex* art. 4 CTS)[29], istituti di ricerca, soggetti privati non lucrativi diversi da ETS, altri enti pubblici[30]; 3) valutazione dei soggetti ammessi sulla base di requisiti di esperienza pluriennale (triennio) in campi di attività inerenti all'oggetto dell'avviso (la cui mancanza non è comunque ostativa all'ammissione) [31] da parte degli Uffici Amministrativi dell'Area Diritti e Inclusione; 4) formazione dell'elenco dei soggetti ammessi; 5) svolgimento dei tavoli tematici di co-programmazione; 5) redazione del documento di sintesi, quale base per un'eventuale successiva – e separata – fase di co-progettazione da attivare mediante procedura di evidenza pubblica, senza rapporto economico tra le parti e senza alcun vantaggio competitivo per i soggetti proponenti in sede di co-programmazione[32].

[29] Gli ETS devono essere iscritti nel RUNTS o (fermo restando il regime transitorio di cui all'art. 101, comma 3 del D.Lgs. n. 117/2017) nelle more del completamento di tale iscrizione negli appositi registri: a) Società cooperative sociali e loro consorzi, iscritte all'Albo nazionale di cui al Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 23 giugno 2004 e successive integrazioni; b) Associazioni di Promozione sociale, iscritte ad uno dei registri di cui gli artt. 7 e 8 della legge 383/2000; c) Organizzazioni di Volontariato, iscritte ad uno dei Registri di cui all'art. 6 della legge 266/1991; d) Imprese sociali iscritte nel registro delle Imprese.

[30] L'Amministrazione Comunale ha ritenuto, infatti, ragionevole e funzionale alla cura degli interessi pubblici, una volta individuati gli ETS partecipanti alla co-programmazione con un apporto proattivo e qualificato in termini di conoscenza, risorse materiali o altro, valutare altresì con questi ultimi la possibilità di coinvolgimento e di consultazione nel medesimo percorso anche di soggetti diversi dagli ETS individuati a seguito del presente Avviso, a titolo esemplificativo istituti di ricerca, soggetti privati, altri enti pubblici, in grado di fornire il proprio contributo di conoscenza e di proposta per una migliore contestualizzazione del tema e delle priorità, tenuto conto delle appartenenze e competenze di ciascun soggetto e anche per un possibile ampliamento delle potenzialità e delle risorse attivabili in risposta ai bisogni dei destinatari.

[31] A tale riguardo il format di manifestazione di interesse predisposto dal Comune prevede l'inserimento dell'elenco di servizi/progetti/interventi svolti dall'organizzazione nell'ultimo triennio che si ritengono più significativi e rilevanti in ambiti inerenti all'oggetto della co-programmazione. Nel caso in cui l'organizzazione non abbia esperienze da riportare si chiede di compilare il campo riportando di non avere esperienze.

[32] Testualmente: «*la partecipazione al percorso di co-programmazione non attribuisce alcun diritto al soggetto proponente in merito alla possibilità di poter partecipare agli interventi e/o alle progettualità nel settore, che saranno attivati attraverso la successiva procedura ad evidenza pubblica. La partecipazione alla co-programmazione non presuppone alcun tipo di rapporto economico tra le parti*».

La fase di co-programmazione si è sviluppata mediante la convocazione di incontri di confronto – suddivisi per differenti tavoli tematici, anticipati da una sessione plenaria – ai quali sono stati invitati i soggetti che hanno fatto richiesta di partecipazione e sono stati ammessi, con la previsione di momenti allargati a esperti e facilitatori.

17 – REGIONE PIEMONTE,- TAVOLO TECNICO DI COORDINAMENTO PREVISTO DALLA L.R. REGIONE PIEMONTE N. 25 DEL 20 DICEMBRE 2022 RECANTE "DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'ODONTOIATRIA SOLIDALE".

La co-programmazione indicata rappresenta un'esperienza peculiare, trattandosi di un istituto previsto all'interno di una legge regionale[33] propedeutico all'attuazione di un programma di welfare.

L'iter, infatti, che prevede anche l'approvazione di un regolamento per il funzionamento del predetto Tavolo tecnico di coordinamento, stabilisce che a valle e in virtù di quanto emerso nel tavolo di co-programmazione previsto vengano stipulate convenzioni finalizzate a individuare contenuti e modalità di erogazione delle prestazioni di odontoiatria solidale disciplinate dalla legge regionale.

I componenti del Tavolo tecnico sono stati "*scelti dalla Direzione Sanità, sulla base del possesso dei necessari requisiti formativi e professionali, nonché di comprovata esperienza nell'ambito di cui trattasi*", non essendo quindi previsti preventivati criteri partecipativi né selettivi; concordemente, tra i soggetti coinvolti vi sono gli ETS identificati come "*maggiormente rappresentativi in Piemonte*". Nell'attività sono coinvolti altresì gli Ordini dei Medici e Odontoiatri, le Aziende Sanitarie Regionali e le Associazioni Professionali. Il coordinamento del Tavolo, che costituisce una struttura di raccordo permanete, è in capo alla Direzione Sanità della Regione Veneto, e viene prevista possibilità di avvalersi del supporto di ogni altra figura professionale, in possesso di comprovati requisiti formativi e professionali, che possa apportare un fattivo contributo nello svolgimento delle funzioni del Tavolo stesso.

Inoltre, nell'ambito dell'attività del Tavolo è prevista la definizione e il monitoraggio delle attività preventivate con l'individuazione di specifici indicatori, nonché l'analisi dei bisogni emersi.

[33] La L.R. Regione Piemonte L.R. n. 25 del 20 dicembre 2022 recante *"Disposizioni concernenti l'odontoiatria solidale"*.

18 – COMUNE DI BRESCIA, CONSIGLIO DI INDIRIZZO DEL WELFARE (CIW)

Il Consiglio di indirizzo del welfare (CIW) è una struttura stabile di raccordo istituita e disciplinata con Delibera del Consiglio del Comune di Brescia n. 93/2019 (sostitutiva della precedente DGC n. 708/2015), quale tavolo di co-programmazione permanente degli Enti del Terzo Settore ai sensi dell'art. 55 d.lgs. n. 117/2017 (CTS) e di partecipazione civica dei diversi portatori di interesse (organizzazioni sindacali, enti di ricerca e formazione, ordini professionali, consigli di quartiere), con riferimento all'ambito zonale-sociale Brescia e Collebeato. Il CIW, in particolare, «*svolge un'azione permanente di orientamento, stimolo e valutazione delle politiche sociali, favorendo l'informazione e il dibattito presso i rispettivi mondi di riferimento, al fine di realizzare un sistema di welfare inclusivo, universalistico, equo e solidale*». Esso esprime pareri, proposte e indicazioni (non vincolanti) al fine di stimolare, tramite specifici incontri di confronto, la progettualità di tutti gli attori del welfare in una visione condivisa che valorizzi tutte le risorse umane, finanziarie e strumentali presenti sul territorio (in coerenza con l'art. 5, c. 1, lett. a) CTS). La partecipazione al Consiglio d'Indirizzo è a titolo gratuito e pertanto non sono riconosciuti corrispettivi/gettoni di presenza, né rimborsi di qualunque tipo.

L'individuazione dei componenti del CIW (nel numero massimo di tredici) avviene mediante pubblicazione di un avviso pubblico sul sito istituzionale dell'Ente e domanda di candidatura da parte dei soggetti interessati, cui segue una fase di valutazione svolta dalla Giunta comunale con il supporto tecnico del settore servizi sociali e dell'unità di staff programmazione, progettazione sociale e supporto specialistico. Il provvedimento di ammissione deve essere motivato sulla base dei «*criteri della rappresentatività, della rilevanza e della varietà delle esperienze e dei progetti realizzati in ambito sociale*». Gli ETS ammessi sono organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, imprese sociale, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni riconosciute e non, fondazioni e gli altri enti di carattere privato senza scopo di lucro costituiti per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo Settore. La selezione degli ETS ritenuti idonei a comporre il CIW con un proprio rappresentante stabile è avvenuta, da ultimo, con DGC n. 82/2020.

All'interno del CIW, ogni componente può proporre l'inserimento all'ordine del giorno di specifici argomenti, la cui trattazione è obbligatoria quando la richiesta provenga congiuntamente da almeno cinque componenti. Il Consi-

glio si riunisce di norma in seduta bimestrale, su convocazione del presidente, per esaminare le diverse tematiche del welfare cittadino, esprimendo pareri, proposte ed indicazioni che possono essere oggetto di accesso pubblico e che non sono vincolanti per i provvedimenti di competenza dei Comuni dell'Ambito. Il Consiglio opera di norma col metodo del consenso, i pareri, le proposte e le indicazioni possono, quindi, essere assunti all'unanimità o possono evidenziare le diverse idee e sensibilità espresse. Il Presidente può individuare gruppi di lavoro su specifici argomenti. Il personale dell'Area Sociale fornisce il supporto operativo al Consiglio, anche in termini di verbalizzazione e di messa a disposizione della documentazione necessaria.

I partecipanti al tavolo di co-programmazione devono presentare apposita dichiarazione, con la quale il Comune viene manlevato in ordine alla paternità e veridicità della documentazione versata nell'ambito del procedimento di co-programmazione, nonché ad eventuali responsabilità e/o pretese di terzi, anche relativamente alla tutela della proprietà dell'ingegno; con la medesima dichiarazione si formula espresso consenso all'utilizzo dei contributi partecipativi, anche ai fini dell'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte di terzi, fatte salve eventuali e documentate ragioni di tutela della riservatezza.

L'attività istruttoria svolta dal Consiglio è stata utilizzata per l'elaborazione del Piano sociale di zona 2021/2023 (DCC n. 8/2022). In particolare, l'iter ha previsto una serie di riunioni bimestrali suddivise per tavoli tematici. I documenti finali di co-programmazione, recettivi delle risultanze istruttorie non vincolanti, sono stati approvati con delibera dirigenziale del Comune di Brescia quale autorità competente.

I risultati prodotti dal CIW e l'esito del confronto svolto al suo interno sono oggetto di informativa pubblica alla Città, anche nell'ambito del monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi previsti nel Piano sociale di Zona. Al termine del primo triennio di mandato del CIW è stata svolta una valutazione dei risultati da parte degli utenti.

GRUPPO III - ALTRE ESPERIENZE DI AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

19 – COMUNE DI LECCO, COSTITUZIONE "IMPRESA SOCIALE CONSORZIO GIRASOLE SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE".

L'impresa sociale Consorzio Girasole rappresenta un'esperienza oramai rinomata nell'ambito dell'analisi delle esperienze di co amministrazione, studiata per le sue caratteristiche innovative.

Tralasciando le riflessioni ampiamente svolte in diverse sedi e non strettamente legate ai fini della presente disamina, e concentrandoci sull'istituto utilizzato, si tratta di una procedura, gestita dal Comune di Lecco – quale Stazione Appaltante incaricata da ventisette Comuni dell'ambito distrettuale di Lecco – volta alla costituzione di un nuovo soggetto giuridico, la Impresa Sociale Consorzio Girasole Società Cooperativa Sociale.

Come evidente dalla propria denominazione, si tratta di un'impresa sociale ai sensi del d.lgs. n. 112/2017 costituita nella forma giuridica della società cooperativa sociale.

La finalità della costituzione di tale soggetto giuridico risiedeva, da un lato, nella volontà di coinvolgere soggetti privati ai quali affidare tali compiti operativi relativi alla gestione di alcuni servizi e attività di interesse generale, mantenendo contemporaneamente il ruolo pubblico tipo degli enti locali coinvolti; dall'altro per "istituzionalizzare" le precedenti esperienze collaborative riguardanti la gestione di servizi socio-assistenziali e socio-educativi.

Quand'anche la procedura è stata realizzata ai sensi del codice dei contratti pubblici allora vigente, e in concordanza, per quanto rappresentato, alla disciplina delle imprese sociali ex d.lgs. n. 112/2017, l'esperienza rappresenta un'indubbia esperienza di co amministrazione, peraltro, come detto, connessa a un precedente percorso co-progettazione.

La procedura a evidenza pubblica seguita si ripercuote inevitabilmente sugli stessi criteri selettivi previsti, dove si fa riferimento anche al rispetto delle clausole sociali di riassorbimento del personale uscente tipiche del codice dei contratti pubblici, e nei soggetti coinvolti, consistenti negli "operatori economici"[34].

Come detto, infatti la procedura ha coinvolto sia soggetti pubblici[35] che privati, e si è conclusa con la costituzione della predetta impresa sociale nella forma della società cooperativa sociale.

Infine, sebbene l'origine del soggetto risieda nella volontà di svolgere quelle attività di interesse generali ascrivibili primariamente tra gli interventi e i servizi sociali, vengono previste anche le attività inseribili all'art. 5, lett.i), d), l), r), q) e p) del CTS.

[34] Nell'ambito dei requisiti di idoneità viene indicata l'iscrizione non solo alla Camera di Commercio, ma anche all'albo per le cooperative sociali e al registro competente per gli ETS.

[35] l'Associazione dei Comuni Soci di Impresa Sociale Girasole, indicata nello statuto quale socio finanziatore.

20 – TEATRO TASCABILE DI BERGAMO ACCADEMIA DELLE FORME SCENICHE SOCIETÀ COOPERATIVA SOCIALE, AZIONI DI VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DI PARTE DEL COMPLESSO DELL'EX MONASTERO DEL CARMINE.

Si tratta di un'esperienza di partenariato speciale pubblico privato, che trovava la propria disciplina nell'Art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016.

Si tratta quindi di un'esperienza di amministrazione condivisa nata fuori dal Codice del Terzo Settore, ma che tradisce similari principi sottesi.

Anche tale esperienza è stata ampiamente analizzata alla luce del suo indubbio carattere innovativo[36], fin dai confini di applicazione dell'istituto per gli enti locali[37].

Per quanto di interesse in questa sede, la scelta di ricorrere a tale istituto deriva dal fallimento del ricorso agli ordinari istituti di affidamento tentati precedentemente. In particolare, al fine di recuperare un immobile, dopo la sottoscrizione di un accordo di valorizzazione ex art. 112, comma 4 del d.lgs. n. 42/2004 2012 tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, l'Agenzia del Demanio e il Comune di Bergamo avvenuta il 3 aprile e avente ad oggetto la definizione delle strategie e degli obiettivi comuni di tutela e valorizzazione del compendio denominato Carmine/Sant'Agata, nel 2015 il Comune di Bergamo ha pubblicato un bando per la selezione di soggetti idonei per la valorizzazione e gestione del complesso immobiliare di cui trattasi, che non ha avuto però un esito positivo, non essendo pertenute proposte ritenute idonee.

È stato quindi firmato un Protocollo d'Intesa che ha costituito il presupposto alla predetta procedura di PSPP, - avviata a iniziativa di un promotore privato, la Società Cooperativa Sociale Teatro Tascabile di Bergamo – accademia delle forme sceniche[38], e finalizzata al recupero, restauro, rifunzionalizzazione e valorizzazione culturale del Compendio del Carmine, attraverso la realizzazione tanto di una riqualificazione edilizia del complesso che tramite il successivo svolgimento di attività teatrali, culturali

[36] V. anche G. Macdonald, *L'innovativo istituto del partenariato speciale con il Teatro Tascabile di Bergamo*, in labsus.org.

[37] Con comunicazione del (l'allora) Mibact del 9 giugno 2017 è stata riconosciuta l'applicabilità dell'istituto ex art. 151, comma 3 del D.lgs. n 50/2016 nella versione *ratione temporis* vigente anche per gli enti locali, ancorché previo necessario raccordo e confronto con i competenti uffici del Ministero.

[38] La cui proposta è stata pubblicata dal Comune di Bergamo, rendendo possibile la presentazione non solo di nuove proposte, ma anche di soluzioni complementari rispetto a quella originaria.

e formative da realizzarsi secondo un programma di interventi divisi in fasi. Gli interventi da realizzare riguardo le predetta attività, assimilabili nell'elencazione delle attività di interesse generale prevista dal CTS in quelle previste all'art. 5, lett. f e i e del CTS, sono però progressivamente rimodulabili e rinnovabili in virtù della perioda analisi svolta dall'apposito Tavolo tecnico permanente, composto da ciascun partner del partenariato, con il possibile coinvolgimento di funzionari del (l'allora) MiBACT per le materie di propria competenza [39] e costituente "*l'organismo di confronto e collaborazione tra le parti*". La previsione di una tale struttura di raccordo permanente garantisce così sia una maggiore flessibilità dello strumento ideato, che la valorizzazione della dimensione progettuale, possibile tramite una continua rivalutazione.

Riguardo la dimensione di sostegno dell'attività, oltre alla concessione dello spazio, è prevista una valutazione riguardo il riconoscimento di contributi pubblici secondo le considerazioni emerse nel predetto Tavolo tecnico, così come sono previsti altri contributi sostenenti l'attività provenienti da soggetti terzi rispetto all'Amministrazione, oltre alla possibilità di ricorrere a ulteriori istituti di agevolazione fiscale. Tali aspetti rendono di indubbia rilevanza anche la rendicontazione, tanto che è prevista una valutazione "a monte" della congruità dei costi rispetto agli interventi, approvata sempre dal Tavolo tecnico che valuta anche il piano economico finanziario delle attività del partenariato, da presentare ogni anno.

21 – CITTA' METROPOLITANA DI TORINO, AFFIDAMENTO IN CONVENZIONE ALLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO ED AI COMITATI DI CROCE ROSSA DEL SERVIZIO DI TRASPORTO SANITARIO DI EMERGENZA 118.

Si tratta di un'esperienza di attività di trasporto sanitario di emergenza attuata ai sensi dell'art. 57 CTS[40].

[39] Il quale "si riunisce ogni qual volta se ne ravvisi la necessità e, di norma, almeno una volta ogni sei mesi".

[40] La legittimità di una tale procedura è stata affermata in un diverso contenzioso conclusosi con la sentenza del TAR per il Piemonte, Torino, n. 719/2022 confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 1887/2023 che ha espresso importanti principi relativamente all'affidamento ex art. 57 CTS in correlazione al CCP.

La procedura si inserisce all'interno di una stratificata disciplina del servizio sanitario di emergenza disciplinato tanto a livello generale[41] che regionale[42].

L'iter previsto risulta simile alle ordinarie declinazioni delle procedure a evidenza pubblica, risentendo del rapporto sinallagmatico previsto, a partire dalla pubblicazione di un bando di gara con la previsione della presentazione delle tre tipiche "buste" (amministrativa, tecnica ed economica) richieste nelle procedure di affidamento ai sensi del codice dei contratti pubblici, fino alla delineazione di concordi criteri di valutazione tecnica ed economica.

Nell'ambito dei servizi previsti, ai soggetti coinvolti viene richiesto lo svolgimento dell'attività di trasporto sanitario di emergenza e urgenza con l'utilizzazione dei mezzi, delle attrezzature e del personale di cui il soggetto dispone, essendo altresì previsto l'impiego di personale infermieristico e di medici abilitati. Correlativamente a tale impegno, relativamente ai contributi previsti, è stabilito che i soggetti coinvolti abbiano diritto al rimborso dei costi sostenuti, e l'Amministrazione prevede altresì di mettere a disposizione sia il personale operativo che il materiale di consumo necessario.

22 – PARCO ARCHEOLOGICO CAMPI FLEGREI, VALORIZZAZIONE CULTURALE DEL SITO PISCINA MIRABILE.

L'istituto analizzato si innesta in un ben più ampio impianto volto alla valorizzazione del Parco Archeologico dei Campi Flegrei[43], la cui strategia

[41] V, D.P.R. 27.03.1992 recante *"Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza"*.

[42] A partire dalla L.R. Regione Piemonte n. 42/1992 recante *"Disciplina del servizio di trasporto infermi da parte di Istituti, Organizzazioni ed Associazioni private"*. Inoltre, con D.G.R. n 48-7791 del 30 ottobre 2018 la Regione Piemonte aveva approvato lo schema di Accordo regionale per lo svolgimento delle attività di trasporto sanitario di emergenza e urgenza interospedaliero programmato e di trasporto su patologie autorizzabili e continuazione di cure per il periodo 2019-2022, prorogato per il 2023 con D.G.R. n. 20 – 5877, che ha disposto rapporti con le Aziende convenzionati, posticipando quindi anche il ruolo Azienda Sanitaria Regionale Zero, istituita con L.R. 26 del 26 ottobre 2021, come soggetto a cui sono state attribuite, tra l'altro, le funzioni di gestione dell'emergenza urgenza extraospedaliera, ivi compresa l'emergenza urgenza neonatale, di trasporto del sangue ed emoderivati, trasporto degli organi e di trasporto sanitario secondario di emergenza urgenza, maxi emergenza, elisoccorso etc.

[43] Istituto dal (l'ora denominato) Mic nel 2016 e dotato di autonomia speciale, il Parco interessa 26 siti presenti nell'area occidentale della ex provincia di Napoli ora rientranti nell'ambito di cinque amministrazioni comunali, in un territorio caratterizzato non solo da un indubbio rilievo culturale-archeologico, ma altresì da problematiche geologiche legate ad attività vulcaniche, purtroppo riemerse anche recentemente.

di sviluppo è stata volutamente e coscientemente improntata a un modello di amministrazione condivisa, che ha dato vita a diversi progetti partecipati e inclusivi della comunità[44] .

Riguardo la specifica esperienza sopra indicata, la stessa attiene a una forma di gestione partenariale avviata per la valorizzazione di uno specifico sito del Parco Archeologico, denominato Piscina Mirabile[45].

La procedura è stata avviata ai sensi dell'art. 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, ossia utilizzando una forma speciale di partenariato diretta "*a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato*".

Si è trattata di una scelta senza alcun dubbio sperimentale[46], sebbene coerente con gli indirizzi di applicazione dell'istituto, elaborati anche a livello di *soft law* principalmente a opera delle circolari del Ministero dei beni culturali[47].

Il carattere innovativo non riguarda però la sola scelta normativa dell'istituto applicato, ma trova conferma altresì nella declinazione dell'attuazione del progetto e nel suo inserimento nella generale visione proposta per la gestione del sito[48].

Come preannunciato, l'esperienza in esame già si pone senza soluzione di continuità con i laboratori progettuali realizzati precedentemente dal Parco Archeologico, e a sua volta lo stesso progetto analizzato si pone come premessa delle successive politiche gestorie del sito: dopo la conclusione dell'esperienza analizzata, il Parco Archeologico ha avviato un nuovo progetto riguardante sempre la gestione e valorizzazione del sito di Piscina Mirabile, integrato degli elementi ritenuti importanti alla luce proprio dell'esperienza avutasi.

[44] Vedi F. Pagano, *Lavorare sui confini. La strategia del Parco archeologico dei Campi Flegrei*, in Atti del Convegno, Messina, 16-17 giugno 2022, Università degli Studi di Messina, Fondazione Federico II, in corso di pubblicazione.

[45] Una grandissima cisterna idrica sita a Bacoli https://www.archeoflegrei.it/piscina-mirabilis.

[46] V. l'ulteriore esperienza del Teatro Tascabile di Bergamo, anch'essa citata nel presente lavoro e oggetto di apposito approfondimento, ma che rispetto alla presente era stata avviata su iniziativa del soggetto privato.

[47] V. circolari del Ministero beni e le attività culturali e per il turismo n. 17461/2016 e n. 45/2019.

[48] Relativamente all'istituto e all'applicazione nel contesto flegreo, v. anche S. Consiglio, M. D'Isanto, F. Pagano, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, in Il capitale culturale, Supplementi 11 (2020), pp. 357-373.

La continua evoluzione insita nelle scelte operate dal Parco Archeologico, capace di apprendere dalle sperimentazioni precedenti al fine di affinare i progetti e i servizi richiesti connessi, rappresenta proprio una caratteristica già prefigurata, voluta e prevista nella delineazione dell'esperienza in esame: l'iter "interno" alla conclusione dell'accordo di partenariato, pur ricalcando un impianto concorde con le procedure a evidenzia pubblica – attraendo da tale disciplina l'apertura alla partecipazione di qualsiasi categoria di operatori economici – da un lato presenta una declinazione differenziata, conclusasi con la selezione della proposta pervenuta da un raggruppamento costituito da realtà del terzo settore locali e da società provenienti dal modo privato[49], e dall'altro valorizza appositamente l'impatto, anche culturale e sociale, del progetto e la capacità di costruire collaborazioni, indicando espressamente tali aspetti tra i criteri selettivi.

Il partenariato appare quindi costituire un momento di co-programmazione per declinazione del successivo partenariato, delineato sulla base di quanto emerso nella precedente esperienza.

E in questo senso è centrale la previsione della realizzazione di un Tavolo Tecnico "misto", composto tanto da rappresentati dell'Amministrazione che da rappresentanti dei soggetti coinvolti con lo scopo di implementare il progetto, monitorandolo e garantendone l'attuazione, pianificandone la realizzazione, e da un Laboratorio Permanente avente lo scopo, anch'esso tramite un confronto condiviso, di definire le strategie condivise per la piena integrazione delle azioni di valorizzazione previste. Tale anello di congiunzione garantisce altresì un monitoraggio ex post che non è meramente descrittivo e riassuntivo, ma propedeutico a quell'amministrazione condivisa permanente che rappresenta la scelta politica intrapresa e coltivata dal Parco Archeologico.

Monitoraggio che viene altresì garantito dalla previsione di un report settimanale riguardante le specifiche attività svolte, da rendicontare appositamente alla luce della specifica declinazione del servizio oggetto di partenariato, che prevede l'incasso diretto da parte del soggetto coinvolto del corrispettivo pagato dai fruitori per l'accesso al sito, trattenuto dallo stesso al netto della somma da corrispondere al Parco per ogni biglietto venduto.

1.3. *Profili ricorrenti (oltre il CTS)*

In questo paragrafo si cercherà di mettere in evidenza i profili di maggior interesse emersi dall'analisi dei singoli casi, con attenzione particolare ai profili ricorrenti, tanto di carattere innovativo, quanto problematico.

[49] Cfr. S. Consiglio, M. D'Isanto, F. Pagano, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, cit., p. 373.

Partiamo dai profili innovativi.

Innanzitutto, la **pluralità dei modelli normativi**. L'amministrazione condivisa ha senz'altro la sua base normativa negli artt. 55-57 del CTS. Già in queste disposizioni sono normati una pluralità di modelli, di forme, di amministrazione condivisa, che si propongono all'amministrazione, nei processi di costruzione delle politiche pubbliche. Ebbene, quando inseriti in questa dimensione operativa, le forme normative dell'amministrazione condivisa disciplinate dal CTS incontrano la **varietà normativa e amministrativa** dei singoli settori di politica pubblica, dando avvio a una duplice varietà di sistemi normativi per l'amministrazione condivisa e di forme dell'amministrazione condivisa. Vi è però anche un altro canale attraverso cui filtra la varietà/frammentazione normativa: per l'amministrazione condivisa è centrale la **dimensione amministrativa** organizzativa e quella **procedimentale**, dimensioni, queste, che appartengono alla potestà regolamentare delle singole amministrazioni (che con riferimento alle autonomie locali assume rilievo costituzionale). Ecco, allora, che anche su questo piano, attraverso una normazione secondaria, i modelli di amministrazione condivisa si trovano immersi in un pluralismo normativo che contribuisce a plasmarne e continuamente re-inventarne le forme. A questo spinge anche un ultimo, ma non meno rilevate, aspetto, che riprenderemo anche sotto un diverso profilo in seguito: il **ruolo della *soft law***. In molti dei casi esaminati, la documentazione ha messo in rilievo la centralità di atti di *soft law* nella definizione del percorso di amministrazione condivisa e delle sue forme, contribuendo, su un piano extra/ultra normativo, ma comunque rilevante sul piano dei comportamenti degli attori pubblici e privati, a mutarne le forme.

Un secondo profilo, strettamente conseguente al primo: un **mix di formale e informale**. Nei percorsi di amministrazione condivisa segmenti formali di azione amministrativa si mescolano a segmenti informali, con una informalità che nasce spontanea, con l'esigenza di rendere l'amministrazione condivisa funzionale e funzionante, ma anche nutrita e alimentata dalla *soft law* cui si faceva innanzi riferimento. Non è solo il mix a essere di innovativo (certamente sul piano tradizionale del fare amministrazione): piuttosto, o, in aggiunta, va sottolineato che è proprio questa informalità ad innovare e mantenere **aperto alla sperimentazione** operativa i percorsi di amministrazione condivisa, favorendo un progressivo distacco da schemi "noti", quali quelli delle procedure ad evidenza pubblica. Come alcuni casi mettono in rilievo, la **tendenza ad appiattirsi** su schemi procedurali conosciuti e, dunque, meno rischiosi, certamente vi è. Tuttavia questo porta a co-progettazioni o co-programmazioni spesso non innovative nei risultati, nel modo di fare politiche pubbliche, nel modo di costruire le relazioni con i soggetti del

Terzo settore. Insomma, l'**innovazione procedimentale**, favorita anche dalla informalità entro cui si muove la prassi dell'amministrazione condivisa, si rivela produttiva di risultati innovativi, dimostrando che *est modus in rebus* e che questo *modus in rebus* è capace di dare frutti diversi (specialmente sul piano del tipo e del design dei servizi offerti, oltre che delle modalità in cui essi vengono resi).

Terzo: **apertura oltre il Terzo settore**. E' evidente, a conferma di quanto emerge dall'analisi delle prime legislazioni regionali (retro, cap. 1) e dei molti modelli normativi previsti da legislazioni speciali, che i percorsi di amministrazione condivisa mostrano una naturale tendenza ad **aprirsi all'intera società** civile, anche al mondo delle **imprese**. Questo certamente capita nella dimensione della co-programmazione applicata ai grandi percorsi di pianificazione delle politiche pubbliche nei diversi settori, ma capita anche nella co-progettazione, in alcuni segmenti, specie di carattere preliminare, ideativi o istruttori in senso lato. Si tratta di un profilo non banale, che pone in un certo senso l'amministrazione condivisa allo specchio: basti ricordare sul punto le osservazioni rese dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza 131/2020 che in modo inequivocabile legano l'amministrazione condivisa, almeno quella del CTS, al Terzo settore, in quanto questo è espressione di un diverso modo di agire, di soddisfare il bisogno. Ebbene, questo è un limite che la prassi dell'amministrazione condivisa - e le stesse leggi regionali - sembrano sfidare. Certamente, l'esistenza di modelli normativi di amministrazione condivisa oltre il CTS e la sua naturale tensione a proporsi come modello possibile di costruzione delle politiche pubbliche, rende inevitabile un cambio di passo. Ne sia prova che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 49/2023 sulle comunità energetiche rinnovabili, afferma che **non possono essere messi limiti** d'ingresso al sistema. Dunque, massima apertura. E' anche sotto gli occhi di tutti che gli operatori del non profit possano ormai a pieno titolo partecipare, non solo agli appalti riservati, ma al sistema contratti pubblici come operatori economici. Insomma, quello che emerge dall'analisi dei casi non è che la punta dell'iceberg e il sintomo di un cambiamento con cui fare i conti, cercando di trovare una quadratura (quasi impossibile) del cerchio.

Infine: **un salto culturale**. Certamente l'amministrazione condivisa richiede un salto culturale. Un salto culturale nel modo di fare politiche pubbliche, ma soprattutto nel modo di gestire i percorsi di amministrazione condivisa. Qui l'analisi mostra come la bontà del risultato non sia legata solo alla forma del percorso di amministrazione condivisa, né al modello prescelto: piuttosto, al modo di porsi all'interno di questi percorsi e modelli. Emerge la centralità di **figure nuove** (scelte spesso in outsourcing): di facilitatori che rendono possibile e fruttuosa la relazione e il dialogo tra le parti,

di attivare dinamiche progettuali, di design, di scenario strategico, anche fornendo nuove metodologie (essenziali expertise non giuridiche). Emerge la **centralità di fasi** o dimensioni nuove di cui l'amministrazione condivisa deve farsi carico: si pensi alla centralità della rendicontazione e del monitoraggio costante, di valutazione di impatto, la necessità di immaginare una amministrazione condivisa **capace di tornare su se stessa**, di rimettersi in moto. Al riguardo l'analisi restituisce una prassi e una normazione ancora acerba (qualcosa si nota nelle legislazioni regionali, retro par. 1).

Tutto questo richiede un gioco di anticipazioni, scelte, cioè, che non possono essere rimandate in avanti. Anche questo è un salto culturale, di portata trasformativa. Ebbene, questi salti culturali non possono del tutto essere sub-appaltati o esternalizzati, ma implicano una presa in carico che coinvolge in prima battuta gli attori principali di questi processi: l'amministrazione e i soggetti del terzo settore (lo dimostra il riconoscimento formale di una facoltà d'iniziativa).Proprio qui emergono però dei nodi "seri": l'amministrazione condivisa **va presa sul serio**, anche finanziariamente, altrimenti si rischia di ricadere nell'ipocrisia dell'amministrazione condivisa. L'amministrazione condivisa **costa**, costa in termini di energie, tempo, conoscenza, risorse umane ed economiche. Non si può immaginare che ciò che (di poco) l'amministrazione condivisa restituisce ai soggetti del terzo settore (spesso posti comunque in competizione) basti ad incentivare la loro partecipazione attiva, paziente, creativa. Del resto è alla comunità che l'amministrazione condivisa deve restituire.

2. L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi: evidenze dalla giurisprudenza amministrativa

Dato conto delle evidenze emergenti dall'analisi quali-quantitativa precedentemente svolta, appare ora opportuno verificare se, ed eventualmente in quale misura, i più recenti approdi della giurisprudenza amministrativa in materia di amministrazione condivisa (con particolare riferimento agli istituti di cui agli artt. 55-56-57 CTS) si rivelino adeguati al mutamento di paradigma operato dalla giurisprudenza costituzionale e alle inequivoche indicazioni provenienti, nella medesima direzione, dalla normativa primaria. A tal fine, si offrirà di seguito un'analisi delle principali pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato intervenute nell'ultimo triennio, a far data cioè dalla ben nota sentenza della **Corte costituzionale del 16 giugno 2020, n. 131**, le cui conclusioni sono state da ultimo recepite fra i principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 6).

Per quanto riguarda l'art. 55 CTS, se l'attività di co-programmazione, in ragione dei suoi caratteri prettamente istruttori e preparatori, non ha dato origine a rilevanti (né a numerose) controversie giurisdizionali, altrettanto non può dirsi per la co-progettazione, istituto che, come noto, a differenza del precedente risponde a due ulteriori finalità, entrambe perseguite dagli enti pubblici attraverso il coinvolgimento attivo degli ETS: una di «definizione» (in concreto) di specifici progetti di servizio o di intervento (attività di progettazione in senso stretto) finalizzati a soddisfare bisogni definiti (eventualmente, dalla logicamente precedente attività di co-programmazione, di cui la co-progettazione rappresenta l'esito per certi versi naturale), la seconda, soltanto eventuale, di «realizzazione» degli stessi. La co-progettazione si rivela, perciò, un istituto potenzialmente capace di dare vita ad un affidamento di servizi sociali mediante convenzione, con correlati possibili profili di interferenza con le disposizioni recate in materia dal Codice dei contratti pubblici; ciò che ha dato origine ad un nutrito contenzioso dinnanzi alle corti amministrative.

In disparte la specifica scansione procedurale dell'attività di co-progettazione, oggi opportunamente integrata dal riferimento alle Linee guida di cui al d.m. n. 72/2021 – le quali parrebbero aver raggiunto un sufficiente grado di condivisione, anche da parte della giurisprudenza (**T.a.r. Toscana, Sez. III, 12 maggio 2022, n. 661**), soprattutto nella loro rispondenza ai princìpî generali della l. n. 241/1990 e al paradigma di cui all'art. 12 della medesima legge (**T.a.r. Campania, Sez. V, 2 maggio 2023, n. 2621**) –, nonché dai margini di autonomia organizzativa e regolamentare riservata agli enti locali, l'attenzione deve rivolgersi alla fase conclusiva della procedura, soprattutto nella misura in cui, con l'atto di convenzionamento, si vada nella sostanza ad affidare anche l'erogazione di un servizio sociale, in esito ad una procedura "riservata" ai soli ETS e, soprattutto, al di fuori degli schemi tipici regolati dal Codice dei contratti pubblici.

Dall'analisi della giurisprudenza amministrativa in argomento sono emersi con chiarezza alcuni ostacoli ad un pieno accoglimento del modello dell'affidamento a seguito di co-progettazione; in particolare: (*i*) l'affermazione della necessità che il servizio affidato a seguito di co-progettazione sia rigorosamente "gratuito", nella lettura restrittiva offerta al concetto dal parere del **Consiglio di Stato del 28 agosto 2018, n. 2052**, come cioè limitato al mero rimborso delle spese vive analiticamente documentate; (*ii*) una frequente predeterminazione "integrale" da parte dell'ente pubblico dei contenuti e delle caratteristiche del servizio, senza effettiva attività di co-progettazione, tale da far ritenere eluso l'affidamento mediante procedura di appalto; (*iii*) una diffusa configurazione del procedimento di selezione

ex art. 55 CTS da parte dell'ente pubblico come ricalcato sul modello della procedura di appalto, tale da indurre il giudice a valutarne la legittimità sulla base delle regole e della giurisprudenza formatasi in materia di contratti pubblici.

In tema di necessaria "gratuità" del servizio affidato, in disparte talune pronunce progressive pressoché isolate (**T.a.r. Campania-Salerno, Sez. I, 19 gennaio 2021, n. 158; T.a.r. Campania, Sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620**), la giurisprudenza in materia di co-progettazione si rivela ancora fedele al paradigma inaugurato dal richiamato parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, il quale – nonostante sia stato ritenuto "superato" dallo stesso supremo consesso nel successivo **parere 3 maggio 2022, n. 802** in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 131/2020 – viene tutt'ora costantemente richiamato a sostegno delle tesi che – nella logica della "estraneità" alla materia della contrattualistica pubblica – ritengono giustificabili affidamenti in deroga al Codice dei contratti pubblici alla sola condizione che l'erogazione del servizio escluda qualsiasi forma di remunerazione, anche indiretta, dei fattori produttivi (lavoro, capitale), ammettendosi unicamente il rimborso delle spese vive documentate, correnti e non di investimento (in caso contrario dovendosi rigorosamente attivare una procedura disciplinata dal CCP) (v., già **Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2021, n. 6232**, che ha accolto l'appello avverso la precedentemente richiamata sentenza del T.a.r. Salerno).

Il descritto orientamento, assolutamente predominante nelle pronunce dei Tribunali di primo grado (**T.a.r. Basilicata, Sez. I, 19 gennaio 2022, n. 44; T.a.r. Toscana, Sez. III, 4 ottobre 2021, n. 1260; T.a.r. Sicilia, Sez. I, 3 febbraio 2021, n. 388; T.a.r. Campania-Salerno, Sez. I, 8 ottobre 2021, n. 2116**), ha trovato da ultimo consacrazione nell'articolata sentenza del **Consiglio di Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, n. 5217**, la quale, al fine di rafforzare il requisito della necessaria "gratuità" del servizio (concepita nel significato ad essa attribuita dal citato parere n. 2052/2018) in luogo della semplice "non lucratività" (che non esclude l'economicità del servizio), ha peraltro ritenuto analogicamente applicabile (con dubbia operazione ermeneutica) il regime di convenzionamento di cui all'art. 56 CTS agli affidamenti in convenzione in esito a procedura di co-progettazione *ex* art. 55 CTS.

Insomma, la giurisprudenza consolidatasi in materia di co-progettazione appare ancora in larga parte insensibile agli approdi a cui è pervenuta, sulla scorta delle pronunce del giudice euro-unitario (in particolare, **C.g.u.e., 11 dicembre 2014, causa C-113/13, Spezzino e Id., 28 gennaio 2016, causa C-50/14, CASTA**), la Corte costituzionale, stando ai quali al di fuori delle ipotesi in cui i corrispettivi pubblici (o privati) consentano di realizzare un profitto, le pubbliche amministrazioni sono pienamente abilitate a ricorrere

agli strumenti di cui al CTS, al fine di instaurare rapporti pubblico-privati di carattere non sinallagmatico, in grado di perseguire un risparmio di risorse pubbliche e di ridurre le asimmetrie informative attraverso la messa a disposizione delle risorse materiali e immateriali da parte degli ETS, nell'ottica di una piena valorizzazione dei principi costituzionali di solidarietà e sussidiarietà orizzontale. Nel medesimo senso, del resto, depongono le indicazioni provenienti dall'ANAC, la quale ha avuto modo di precisare che le forme di collaborazione di cui al Titolo VII CTS sono estranee all'applicazione del Codice dei contratti pubblici «anche se realizzate a titolo oneroso» (**ANAC, Linee guida del 27 luglio 2022, n. 17**).

A ciò si aggiunga che la possibilità di riconsiderare il descritto consolidato orientamento in tema di "gratuità" con riferimento all'art. 55 CTS risulta, altresì, facoltizzata e suffragata da una più recente pronuncia della Corte di giustizia (**C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, ASADE**) che, pur concernendo un caso spagnolo, risulta nondimeno rilevante in quanto, in tale sede, il giudice europeo ha avuto modo di precisare ed estendere la portata della precedente giurisprudenza "Spezzino" e "Casta". In particolare, nel ribadire la possibilità per il legislatore nazionale di derogare al principio di parità di trattamento (quale declinazione dei valori concorrenziali) nell'affidamento di servizi sociali di rilevanza economica (anche non strettamente attinenti a quelli rivolti alla persona e indipendentemente dal valore stimato) – al fine di assicurare il perseguimento degli obiettivi di solidarietà, universalità ed efficienza di bilancio – la Corte ha ritenuto il diritto euro-unitario non ostativo alla previsione di procedure riservate (sottratte all'applicazione delle Direttive in materia di contratti pubblici) a tutti gli enti non lucrativi (e non solamente alle organizzazioni di volontariato), pure se non soddisfino i requisiti dell'art. 77 della Direttiva, alle seguenti condizioni: (*i*) che venga rispettato il principio di pubblicità e di imparzialità, attraverso un confronto concorrenziale fra ETS (derogabile esclusivamente nel caso di affidamento diretto dei servizi di trasporto sanitario di emergenza-urgenza alle sole organizzazioni di volontariato); (*ii*) che sia escluso il lucro, ma con ammissione della piena copertura dei costi diretti e indiretti per l'erogazione del servizio in questione; (*iii*) che sia garantito un effettivo bilanciamento tra efficienza di spesa, logiche erogative universalistiche e soddisfazione dell'utenza.

Alla luce di tale pronuncia, risultano difficilmente giustificabili le preoccupazioni permanentemente manifestate dalla giurisprudenza nazionale volte a riconoscere nel requisito della "gratuità" (nella sua nozione ristretta coincidente con la "non onerosità") il presidio di compatibilità con il diritto euro-unionale degli affidamenti di servizi *ex* art. 55 CTS, in tal modo riproducendo la logica dell'"estraneità" sposata dal parere n. 2052/2018;

trattasi, diversamente, di una fattispecie "esclusa", parimenti attuativa delle Direttive europee, in ragione della discrezionalità riservata agli Stati membri in materia, e, in quanto tale, da valutarsi alla luce dei requisiti fissati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che, come visto, non vietano in alcun modo la previsione di un corrispettivo a copertura dei costi diretti e indiretti (*i.e.* l'economicità del servizio).

Quanto al secondo profilo problematico rilevato, si segnala come la giurisprudenza amministrativa, facendo in particolare leva sul co. 4 della disposizione in esame, esiga che l'affidamento di un servizio ai sensi dell'art. 55 CTS presupponga un'effettiva attività di co-progettazione, dovendosi perciò l'ente pubblico limitare – prima di procedere all'affidamento – ad una definizione "di massima" degli obiettivi e delle caratteristiche dell'intervento, la quale non può tuttavia tracimare in una compiuta e totale predeterminazione del progetto, salvo configurare un affidamento di un appalto di servizi sociali "sotto mentite spoglie", in quanto tale generalmente ritenuto elusivo delle disposizioni in materia di contratti pubblici. In questo senso, è stato ad esempio ritenuto illegittimo un affidamento in co-progettazione di un servizio già in essere, essendo la vicenda in realtà riconducibile, appunto, ad un ordinario appalto di servizi sociali (**Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 2023, nn. 5217 e 5218**, che confermano, con simili motivazioni, **T.a.r. Lazio-Latina, Sez. I, 28 marzo 2022, n. 281**).

Venendo al terzo "ostacolo" rilevato, esso è imputabile – come intuibile – più alla prassi delle amministrazioni, che ad un'effettiva problematica giuridica (se non concernente una insufficiente disciplina procedurale della co-progettazione, solo in parte colmata dalle citate Linee guida ministeriali): esso attiene, come anticipato, ad una ancora diffusa difficoltà da parte degli enti pubblici ad abbandonare lo "schema" della gara d'appalto (con il suo portato logico-giuridico e di linguaggio) nella gestione delle procedure *ex* art. 55 CTS, in tal modo inducendo i giudici a sindacare la legittimità di siffatte procedure secondo le medesime categorie (e precedenti giurisprudenziali) degli appalti pubblici, ovvero a riconoscere in esse – al di là del *nomen juris* utilizzato – la natura sostanziale di procedure di gara ai sensi e per gli effetti del CCP (cfr. **Cons. Stato, Sez. III, 20 aprile 2022, n. 2997; T.a.r. Sicilia-Catania, Sez. I, 4 ottobre 2019, n. 2377; T.a.r. Piemonte, Sez. I, 26 febbraio 2020, n. 145**). Particolarmente emblematica, in tal senso, risulta la pronuncia del **T.a.r. Brescia, Sez. I, 27 dicembre 2022, n. 1380**, nella quale il Collegio, pur qualificando la procedura nei termini di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 CTS, ne ha annullato gli esiti riferendosi esclusivamente ai principî espressi dalla giurisprudenza in materia di appalti, in tal modo rilevando una violazione delle regole di pubblicità di "gara", piuttosto che dei

principî di imparzialità e trasparenza di cui alla l. n. 241/1990. In quest'ottica, va senz'altro visto con particolare favore il tentativo di chiarificazione concettuale e linguistica, a supporto degli operatori, compiuto dal recente *Vademecum* elaborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Anci.

Risulta di tutta evidenza come l'azione combinata dei tre fattori ostativi testé individuati sia tale da originare un ulteriore, rilevante, impedimento alla piena affermazione al modello in esame, ossia il pericolo del "disincentivo" alla co-progettazione per l'ETS. Invero, l'esclusione radicale di qualsiasi possibilità di remunerazione, anche solo al fine di garantire l'economicità del servizio prestato, unita ad un rilevante onere progettuale richiesto necessariamente al singolo ente (in termini di dispendio di risorse, tempo e personale, nonché di condivisione del proprio *know-how*) e al *favor* per la massima apertura delle procedure di affidamento, anche all'esterno della platea dei soggetti partecipanti ai tavoli, rende la co-progettazione, di fatto, non "conveniente".

Per quanto, invece, attiene all'art. 56 CTS, concernente la sottoscrizione di "convenzioni", esso possiede, come noto, un ambito applicativo più ristretto rispetto all'art. 55 CTS, tanto dal punto di vista "soggettivo" (in quanto si rivolge alle sole organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, e non a tutti gli ETS), quanto dal punto di vista "oggettivo" (poiché riguarda solamente attività o servizi sociali di interesse generale, e non tutte le attività di interesse generale individuate dall'art. 5 CTS). In particolare, il co. 1 dell'articolo in esame attribuisce alle amministrazioni pubbliche la "possibilità" di sottoscrivere convenzioni con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale (iscritte da almeno sei mesi nel RUNTS o, nel periodo transitorio, in uno dei registri di settore), finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, «se più favorevoli rispetto al mercato».

La lettura che la giurisprudenza amministrativa ha offerto a quest'ultima formula valorizza particolarmente il profilo dell'onere motivazionale, quale espressione della scelta discrezionale riservata alla pubblica amministrazione in ordine alla decisione di privilegiare il convenzionamento con ODV e APS, in luogo del ricorso al mercato e della conseguente applicazione della disciplina in materia di affidamento di appalti a oggetto sociale (cfr. **T.a.r. Puglia-Lecce, Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2019**). Trattasi di una valutazione puramente discrezionale che, secondo la medesima giurisprudenza, implica una ponderazione fra diversi interessi pubblici, rispetto ai quali quello alla riduzione dei costi (economicità) rappresenta solamente uno dei fattori da prendere in considerazione (ma v. *contra* **T.a.r. Marche, Sez. I, 7**

dicembre 2021, n. 850), a questo affiancandosi l'esigenza di «attuazione del principio di solidarietà (che costituisce precipitato logico della previsione di cui all'art. 45 Cost.)» e la miglior «qualità del servizio» (**T.a.r. Puglia-Lecce, Sez. II, n. 2019/2019 cit.**).

Tale lettura è stata condivisa, da ultimo, anche dalle citate Linee guida ministeriali n. 72/2021, secondo le quali «la prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PP.AA. bensì che si richieda di verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Pertanto, occorre "leggere" la prescrizione del "maggior favore rispetto al mercato" come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla PA sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell'applicazione della disciplina di diritto comune per l'affidamento dei servizi sociali».

A opinione di chi scrive, stando alla giurisprudenza e alla normativa richiamate, si sarebbe dunque al cospetto dell'esercizio di una discrezionalità molto prossima alla scelta "politica" (involgendo, a ben vedere, una ponderazione di valori di rango addirittura costituzionale), con conseguente limitazione dei margini di sindacato giurisdizionale negli stretti confini della complessiva "ragionevolezza" e "logicità" della decisione.

Per quanto riguarda, invece, la delicata tematica del "corrispettivo", occorre fare riferimento congiuntamente ai commi 2 e 4 dell'art. 56 in esame, ove si prevede «esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate», fra le quali «devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa»; quanto alle modalità di erogazione, esse devono rispondere «al principio dell'effettività […] 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». Si tratta, a ben guardare, di una previsione perfettamente in linea con gli standard di "proporzionalità" richiesti dalla già richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia affinché sia ritenuta giustificata, anche nell'ottica dell'efficienza di bilancio, la restrizione al principio di libera prestazione di servizi.

Ciò che del resto appare confermato dall'attuale (e prevalente) orientamento della giurisprudenza amministrativa, che, affrancatosi dalla prospettiva "mercantilista" del parere n. 2052/2018 (le cui eco, tuttavia, ancora risuonano in alcune recenti pronunce: v. **T.a.r. Toscana, Sez. I, 1° giugno 2020, n. 666**), concorda nel ritenere che la corresponsione del mero rimborso (non forfettario e senza maggiorazioni) escluda la necessità di espletamento di

una gara d'appalto. Si è, a tale riguardo, significativamente affermato che «la deroga al principio di concorrenza, conseguente al *favor* attribuito alle associazioni di volontariato riservatarie degli affidamenti *de quibus,* non consegue affatto all'esclusione di qualsivoglia corrispettivo (dal che, secondo la ricostruzione di parte ricorrente, solo sarebbe giustificata la nozione di "gratuità") ma, come chiaramente enunciato nelle più volte richiamate sentenze "Spezzino" e "CASTA", piuttosto dall'assenza di "utili" e dalla sostanziale natura di "rimborsi" dei previsti corrispettivi» (**T.a.r. Campania, Sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227;** nonché **T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719; Cons. Stato, Sez. III, 25 agosto 2020, n. 5199**).

Insomma, per quanto attiene al convenzionamento *ex* art. 56 CTS, e diversamente da quanto rilevato per l'art. 55 CTS, può notarsi come gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa si stiano stabilizzando nel senso di un superamento del paradigma "economicista" veicolato dal parere del Consiglio di Stato del 2018 – tanto con riferimento alla motivazione di "maggior favore" rispetto al mercato, quanto in ordine alla tematica dei "rimborsi" –, in linea con gli approdi della giurisprudenza europea e costituzionale in materia, che diversamente valorizzano i principi di sussidiarietà, solidarietà sociale e cooperazione.

Sotto il profilo procedimentale, il co. 3 prevede che l'individuazione dell'organizzazione di volontariato o dell'associazione di promozione sociale con cui stipulare la convenzione avvenga secondo «procedure comparative riservate», nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento (c.d. procedura evidenziale in senso lato). Il legislatore, insomma, pur limitando il novero degli ETS con i quali è possibile stipulare la convenzione *ex* art. 56, non rinuncia integralmente alla regola della "gara", dando così luogo ad una sorta di limitata "concorrenza" fra enti di volontariato, informata a un processo decisionale trasparente.

Sul punto, si segnala una pronuncia che, nell'ammettere la possibilità di un affidamento diretto alla sola condizione dell'assenza di ulteriori ETS idonei (sulla base di criteri predeterminati), ha significativamente affermato che «non v'è dubbio che, in forza dell'art. 56 d.lgs. n. 117/2017 e dell'art. 30 del d.lgs. 50/2016, l'individuazione delle organizzazioni e delle associazioni con cui stipulare una convenzione di affidamento di servizi rientranti nell'ambito di applicazione del c.d. "Codice del Terzo Settore" debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, quindi mediante procedure comparative che, come tali, devono essere sorrette da criteri predeterminati (come in tutte le procedure della PA volte alla selezione di un partner negoziale o all'adozione di provvedimenti ampliativi compresa l'erogazione di provvidenze e benefici, in quest'ultimo

caso anche ai sensi dell'art. 12 della l. n. 241/90)» (**T.a.r. Lazio, Sez. II-*bis*, 6 dicembre 2022, n. 16287**).

Tanto brevemente richiamato, a fugare qualsiasi dubbio in ordine alla compatibilità della testé descritta disciplina dell'art. 56 CTS con la Direttiva 2014/24/Ue, e in particolare con l'art. 77 di quest'ultima (che disciplina le procedure "riservate" ad organizzazioni non lucrative – che soddisfino una serie di condizioni – per l'affidamento di alcune tipologie di servizi sociali, recepito dall'art. 143 CCP), soccorre la recente giurisprudenza della Corte di giustizia, precedentemente richiamata, a mente della quale «gli articoli 76 e 77 della Direttiva 2014/24/Ue […] devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che riserva agli enti privati senza scopo di lucro la facoltà di concludere, previa procedura di confronto concorrenziale delle loro offerte, accordi in forza dei quali tali enti forniscono servizi sociali di assistenza alla persona, a fronte del rimborso dei costi da essi sostenuti, indipendentemente dal valore stimato di tali servizi, anche se tali enti non soddisfano i requisiti previsti da detto articolo 77, purché, da un lato, il contesto normativo e convenzionale nel cui ambito si svolge l'attività di tali enti contribuisca effettivamente al fine sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà e di efficienza di bilancio su cui tale normativa è fondata e, dall'altro, il principio di trasparenza […] sia rispettato» (**C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, ASADE**).

L'art. 56 CTS soddisfa senz'altro tali requisiti, tanto sotto il profilo soggettivo (prevedendo anzi una limitazione degli enti ammessi rispetto a quanto facoltizzato dalla giurisprudenza europea, che ricomprende diversamente l'intero novero degli enti non lucrativi), quanto procedurale (procedura comparativa rispettosa dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento; co. 3), economico (rimborso spese limitato a quelle effettivamente sostenute e documentate; co. 2), della finalità sociale e di efficienza di bilancio (finalizzazione allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato; co. 1), nonché del rispetto delle regole di trasparenza (co. 3-*bis*).

In tal modo, secondo la giurisprudenza, la sottrazione delle convenzioni *ex* art. 56 alla disciplina dei contratti pubblici determinerebbe «l'impossibilità di procedere ad una applicazione *sic et simpliciter* dei principi generali dettati in materia di appalti, tra cui campeggia il principio di concorrenzialità, dovendosi dar luogo alla sola applicazione dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento nella prospettiva applicativa di una procedura comparativa riservata alle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale» (**T.a.r. Piemonte, Sez. I, n. 719/2022 cit.**).

Occorre, quindi, affrontare le ricadute "operative" di siffatta conclusione, alla luce della casistica emergente dall'analisi della giurisprudenza amministrativa in materia.

In primo luogo, la recessività del paradigma "competitivo" giustificherebbe, secondo alcune pronunce, la previsione di criteri valutativi che conferiscano prevalenza agli aspetti tecnico-qualitativi delle offerte rispetto a quelli prettamente economici, con conseguente "dequotazione" del valore della concorrenza sul fattore prezzo; e ciò, tanto più, considerato che «l'offerta economica in tale settore ha ad oggetto esclusivamente il rimborso dei costi necessari per fornire il servizio oggetto dell'affidamento, non essendo in essa ricompresa alcun profitto per l'associazione concorrente» (**Cons. Stato, Sez. III, 23 febbraio 2023, n. 1887; T.a.r. Lazio, Sez. II-*bis*, 2 agosto 2022, n. 10886; T.a.r. Piemonte, Sez. I, n. 719/2022**).

In secondo luogo, gli stessi aspetti tecnico-qualitativi potrebbero tenere in considerazione anche requisiti afferenti alla sfera soggettiva-esperienziale del concorrente (in linea con quanto disposto dallo stesso art. 56 CTS), con conseguente applicazione "temperata" del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta tecnica (**Cons. Stato, Sez. III, n. 1887/2023 cit.**). In questa logica, potrebbero valorizzarsi anche alcuni addentellati ricavabili dalla giurisprudenza ASADE, la quale parrebbe ammettere la possibilità di valorizzare – attraverso apposite clausole territoriali – l'esperienza maturata dall'ente di volontariato in un dato contesto territoriale, in deroga al principio di parità di trattamento, «se giustificata da un obiettivo legittimo».

Emerge, in definitiva, nel contesto di siffatte peculiari procedure, una nuova nozione di "professionalità socialmente acquisita", da verificarsi sulla base di criteri stabiliti secondo un'ampia discrezionalità riservata all'ente pubblico, tale da superare il tradizionale divieto di commistione fra requisiti soggettivi di partecipazione e componenti oggettive delle offerte, nonché un criterio di valutazione di queste ultime che, sterilizzata la componente economica, miri a selezionare quella che potrebbe definirsi l'*offerta socialmente più vantaggiosa*. A ciò aggiungendosi, in generale, una considerazione tendenzialmente meno rigorosa dei rigidi formalismi che caratterizzano tipicamente le procedure concorrenziali (**cfr. Cons. Stato, Sez. III, 21 marzo 2023, n. 2854**, in materia di oneri dichiarativi; nonché **Sez. V, 29 agosto 2023, n. 8025** e **T.a.r. Campania, Sez. V, 4 dicembre 2023, n. 6670**, in tema di requisiti di "fatturato", del quale viene offerta una interpretazione necessariamente estensiva).

Venendo, infine, all'art. 57 CTS, esso disciplina la peculiare *species* dell'affidamento in convenzione del servizio di trasporto sanitario di emer-

genza e urgenza, recependo le acquisizioni della giurisprudenza euro-unitaria in materia (ancora **C.g.u.e., 11 dicembre 2014, causa C-113/13, *Spezzino*** e **28 gennaio 2016, causa C-50/14, CASTA**), sulla base del *considerando* n. 28 e dall'art. 10, lett. h), della Direttiva 24/2014/Ue, quest'ultimo testualmente riprodotto nell'art. 17, co. 1, lett. h) del d.lgs. n. 50/2016, i quali "escludono" espressamente siffatta tipologia di attività dall'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici.

La specialità dell'articolo in parola, rispetto al precedente art. 56 CTS, concerne in primo luogo il profilo "soggettivo", essendo l'affidamento in convenzione dei servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza riservato «in via prioritaria» alle sole organizzazioni di volontariato (ODV).

Nella giurisprudenza amministrativa, si è dubitato della compatibilità euro-unitaria, nonché della ragionevolezza, di siffatta limitazione soggettiva operata dal legislatore nazionale, posto che le fattispecie espressamente escluse dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici riguardano, genericamente, le "organizzazioni e le associazioni senza scopo di lucro", e non già una specifica categoria di queste ultime. Sul punto si registrano, invero, due opposti orientamenti.

Secondo una parte assolutamente prevalente della giurisprudenza amministrativa, non sarebbe ravvisabile alcuna incompatibilità "euro-unitaria" fra l'art. 57 CTS e l'art. 17, co. 1, lett. h) del d.lgs. n. 50/2016 (riproduttivo del *considerando* 28 e dell'art. 10 lett. h) della Direttiva UE 2014/24), in quanto quest'ultimo si limiterebbe a equiparare "organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro" ai fini dell'esclusione dall'ambito di applicazione (soggettivo) delle disposizioni del CCP per appalti e concessioni di servizi di trasporto di urgenza-emergenza, ma non imporrebbe in alcun modo una necessaria equiparazione di tali soggetti anche nella sottoposizione ad un diverso regime di affidamento (parimenti derogatorio rispetto alle norme del CCP): con la conseguenza che esso non potrebbe fungere da parametro di legittimità (a fini di disapplicazione) di norme nazionali (di settore) che operino un'ulteriore distinzione fra tali soggetti, come nel caso dell'art. 57 CTS, il quale riserva appunto «in via prioritaria» l'affidamento diretto in convenzione del servizio di trasporto di urgenza-urgenza alle sole organizzazioni di volontariato (ODV) (**T.a.r. Lombardia, Sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430; T.a.r. Puglia, Sez. II, 29 giugno 2020, n. 922**).

A conclusioni differenti è, invece, pervenuta un'isolata ordinanza del Consiglio di Stato (**Sez. III, ord. 18 gennaio 2021, n. 536**; seguita, pochi mesi dopo, dall'analoga del **3 marzo 2021, n. 1797**), la quale, dubitando della compatibilità euro-unitaria della previsione di cui all'art. 57 CTS, ha ritenuto opportuno investire della questione la Corte di giustizia dell'Unione

europea, rilevando la stretta connessione sussistente fra l'ambito "soggettivo" di applicazione della disciplina derogatoria recata dal CTS e quello del CCP: secondo l'opinione del Collegio, infatti, la riserva «in via prioritaria» dell'affidamento in convenzione *ex* art. 57 CTS in favore delle sole ODV equivarrebbe alla sottoposizione integrale degli affidamenti dei servizi di trasporto di urgenza-emergenza delle altre associazioni non lucrative alla (necessariamente alternativa) disciplina dell'evidenza pubblica, in sospetta violazione dell'art. 17, co. 1, lett. h) CCP (a sua volta recettivo dell'art. 10, lett. h) della Direttiva).

Tale prospettazione è stata, tuttavia, sconfessata dalla stessa Corte di giustizia, la quale, in risposta alla questione sollevata dalla predetta ordinanza del Consiglio di Stato, ha stabilito che «l'art. 10, lettera h), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che prevede che servizi di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza possano essere attribuiti mediante convenzione, in via prioritaria, soltanto a organizzazioni di volontariato e non a cooperative sociali che possono distribuire ai soci ristorni correlati alle loro attività» (**C.g.u.e., Sez. VIII, 7 luglio 2022, cause riunite C-213/21 e C-214/21, *Italy Emergenza Cooperativa Sociale c. Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani e al.***). Riferendosi a tale decisione, sia **T.a.r. Umbria, Sez. I, 27 ottobre, 2022, n. 775** (in primo grado) sia **Cons. Stato, Sez. III, 13 giugno 2023, n. 5784** (in secondo grado) hanno, successivamente, ritenuto inammissibile una nuova richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia concernente la mancata equiparazione delle cooperative sociali alle organizzazioni o associazioni di volontariato (veniva censurata, in particolare, l'erronea equiparazione dei "ristorni" con scopo mutualistico alla distribuzione di utili, anche in relazione al regolamento 1435/03/Ce relativo allo statuto della società cooperativa europea), nonché manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 57 CTS per contrasto con gli artt. 3, 10 e 117, co. I, Cost., valorizzando spunti già emergenti dalla sentenza della **Corte costituzionale, 15 marzo 2022, n. 72**.

L'ordinamento europeo si disinteressa, dunque, del campo lasciato "libero" dalla doverosa applicazione della normativa in materia di contratti pubblici, riservando agli Stati membri la possibilità di individuare, nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, ulteriori differenziazioni di ordine soggettivo, in rapporto al tipo di servizio da svolgere, all'interno della articolata platea delle organizzazioni non lucrative. E ciò, come significativamente evidenziato da ulteriore giurisprudenza, senza che si ponga neppure «un problema di "soglie" comunitarie, perché la fattispecie si colloca del tutto al di fuori della materia comunitaria a prescindere dal valore

dell'appalto. Le suddette norme comunitarie, infatti, non limitano l'effetto della deroga, né esplicitamente e né implicitamente, al non superamento di una determinata soglia» (**T.a.r. Umbria, Sez. I, 27 ottobre 2022, n. 775; T.a.r. Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320; T.a.r. Calabria, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068**).

Fermo, dunque, il disinteresse dell'ordinamento comunitario la questione si sposta, conseguentemente, sulla complessiva ragionevolezza – in relazione al principio di parità di trattamento – della decisione discrezionale assunta dal legislatore.

Quest'ultima non è revocata in dubbio dalla giurisprudenza amministrativa, sulla base della considerazione della diversità funzionale e organizzativa intercorrente fra le ODV e le ulteriori tipologie di ETS: ciò in quanto le organizzazioni di volontariato esprimono una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore, avendo come scopo la promozione umana e l'integrazione sociale dei cittadini (in linea con lo scopo perseguito dal legislatore con la disposizione *de quo*, come rivolto allo svolgimento del servizio in favore di terzi), avvalendosi dell'attività prevalente dei propri associati-volontari e senza ottenere, neppure in modo indiretto, un vantaggio economico a favore di questi ultimi (finalità che, invece, connota tipicamente l'attività delle cooperative sociali, come rivolta a provocare un vantaggio economico a coloro che ne fanno parte) (**T.a.r. Marche, 27 marzo 2023, n. 198; T.a.r. Umbria, Sez. I, 27 ottobre 2022, n. 775; T.a.r. Campania, Sez. V, 17 marzo 2021, n. 1797; T.a.r. Lombardia, Sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430; T.a.r. Campania-Salerno, Sez. II, 26 ottobre 2020, n. 1527; T.a.r. Calabria, 17 giugno 2020, n 1068; T.a.r. Lazio, Sez. III-*bis*, 8 novembre 2018, n. 10809**; spunti anche in **Corte cost., 15 marzo 2022, n. 72**). Inoltre, la decisione del legislatore trova spiegazione nella necessità "pragmatica" di assicurare in modo fedele l'attuazione dei principi espressi dalle richiamate pronunce della Corte di giustizia "Spezzino" e "Casta", siccome precipuamente calibrate sulle caratteristiche delle organizzazioni di volontariato; prospettiva, peraltro, confermata da una recente sentenza del giudice europeo, la quale, pur incidentalmente, ha ritenuto il diritto unionale ostativo all'affidamento diretto di appalti sociali, senza lo svolgimento di una procedura di confronto competitivo, a un ente senza scopo di lucro che non sia un'organizzazione di volontariato (ancora **C.g.u.e. 14 luglio 2022, causa C-436/20, ASADE**).

Per altro verso, come ulteriormente precisato dalla sentenza della **Corte costituzionale del 26 novembre 2020, n. 255**, la locuzione «in via prioritaria» non varrebbe in alcun modo a limitare l'affidamento mediante convenzione del servizio di emergenza e urgenza soltanto alle organizzazioni

di volontariato, bensì si limiterebbe a "ritagliare", nel più vasto ambito degli enti non lucrativi, una categoria di soggetti a cui l'affidamento diretto possa essere prioritariamente riservato (secondo un'opzione discrezionale), senza restringere il campo degli affidatari rispetto alla normativa europea e al Codice degli appalti; pur in tal caso ponendosi, a opinione della Corte, «un problema interpretativo di soluzione non univoca». Sebbene i Giudici della Consulta non si spingano a specificare i termini della questione ermeneutica rilevata, è agevole dedurre come quest'ultima attenga alla portata dell'espressione «in via prioritaria» nel contesto dell'art. 57 CTS, anche in relazione alle possibilità (e alle modalità) di affidamento "in via secondaria" dei servizi di trasporto di emergenza e urgenza ad altre categorie di ETS.

Sul punto, va primariamente evidenziato che, quanto alla disciplina applicabile, l'art. 57, co. 2, CTS "rinvia" ai commi 2, 3, 3-*bis* e 4 dell'art. 56 CTS, confermando la natura generale di quest'ultima disposizione. A tale riguardo, particolarmente sintomatico appare il mancato rinvio al co. 1 dell'art. 56, che, come visto, non solo definisce un ambito di applicazione soggettivo più ampio (ODV e APS), ma richiede altresì una previa valutazione di "maggior favore" rispetto al ricorso al mercato. Proprio in quest'ottica, come da ultimo confermato dal Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72/2021, andrebbe letta la locuzione «in via prioritaria», come cioè rivelativa di «una sorta di presunzione di "maggior favore rispetto al mercato": al soddisfacimento delle condizioni previste nella disposizione, è il legislatore stesso che individua un punto di "bilanciamento" tra le esigenze solidaristiche, di equilibrio dei bilanci pubblici, e di tutela della concorrenza» (in giurisprudenza, cfr. **T.a.r. Puglia-Lecce, Sez. II, 12 gennaio 2018, n. 32**; **Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 313; Cons. Stato, Sez. III, 11 settembre 2020, n. 5313; T.a.r. Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320; T.a.r. Calabria, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068; T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 dicembre 2021, n. 1226**).

Le ricadute, sul piano operativo, di tale conclusione si rendono evidenti dall'analisi della giurisprudenza amministrativa più recente.

Secondo quest'ultima, la norma in discorso andrebbe interpretata nel senso che nessun obbligo motivazionale sia imposto alla pubblica amministrazione laddove essa proceda ad affidare mediante convenzionamento i servizi di trasporto di urgenza ed emergenza alle organizzazioni di volontariato, essendo la relativa valutazione di idoneità già predeterminata a livello legislativo; «[i]n altri e più dettagliati termini, l'art. 57 realizza un'inversione dell'onere motivazionale rispetto alla previsione contenuta nel precedente art. 56, sicché la motivazione esplicita s'impone soltanto quando l'amministrazione intenda ricorrere al mercato concorrenziale, dovendo all'uopo pre-

cisare le ragioni per cui l'organizzazione del servizio, mediante l'affidamento diretto alle associazioni di volontariato, non sia in grado di conseguire l'efficienza e la qualità del servizio reso, nell'interesse generale e nel rispetto dei principi di universalità, solidarietà, economicità ed appropriatezza» (**T.a.r. Campania, Sez. V, 17 novembre 2021, n. 7355; 31 maggio 2023, n. 3327;** *contra* **9 gennaio 2023, n. 123; Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2022, n. 2166**).

In senso analogo, è stato affermato che «l'art. 57 del d.lgs. n. 117/2017 non richiede ai fini dell'affidamento diretto la motivazione sulla convenienza dell'affidamento stesso rispetto alla gara "ordinaria", ma è basato su autonomi presupposti, consistenti nella "garanzia" dello svolgimento di un servizio di interesse generale (quale il soccorso sanitario in emergenza urgenza "118") in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza, nonché nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione. La motivazione esplicita per il mancato ricorso al mercato concorrenziale è in realtà richiesta dal primo comma dell'art. 56 del d.lgs. n. 117 del 2017 – non richiamato dal successivo art. 57 –, con generico riferimento alle "convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale"» (**T.a.r. Lombardia, Sez. III, 16 febbraio 2021, n. 430; T.a.r. Campania, Sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227; T.a.r. Veneto, Sez. III, 28 dicembre 2020, n. 1320; Cons. Stato, Sez. III, ord. 11 settembre 2020, n. 5313; T.a.r. Calabria, Sez. II, 17 giugno 2020, n. 1068;** implicitamente, **T.a.r. Piemonte, Sez. I, 3 marzo 2022, n. 173**).

Anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di esprimersi sulla questione, rilevando che «dalla specialità del suddetto art. 57 discende che nel settore in esame non può trovare applicazione la disciplina generale di cui al precedente art. 56, se non espressamente richiamata dalla medesima disciplina speciale: e […] l'art. 57 […] richiama, al comma 2, i commi 2, 3, 3-*bis*, e 4 dell'art. 56, ma non anche il comma 1, che contempla, quale criterio giustificativo della stipula delle convenzioni con i soggetti del c.d. Terzo settore, il riferimento alla maggiore convenienza rispetto al mercato. […] In primo luogo, il mancato richiamo al comma 1 dell'art. 56 significa che l'affidamento diretto non necessita della valutazione preliminare della sua maggiore convenienza rispetto al mercato concorrenziale. È, invece, necessario che tale affidamento garantisca l'espletamento di un servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione ad una finalità sociale di perseguimento degli obiettivi di solidarietà» (**Cons. Stato, Sez. III, ord. 18 gennaio 2021, n. 536**).

Il descritto *favor* espresso dal legislatore verso l'affidamento in via prioritaria del servizio di trasporto di urgenza ed emergenza alle organizzazioni di

volontariato giustificherebbe altresì, secondo un'altra pronuncia, l'esistenza di normative regionali impositive di un *obbligo* in tal senso, il quale «non contrasta con la "possibilità" di tale affidamento, introdotta dal Codice del Terzo Settore e […] trova la propria genesi nell'esclusione dall'obbligo della selezione pubblica prevista dalla disciplina comunitaria e dalle pedisseque disposizioni del Codice dei contratti pubblici. Nessun contrasto, dunque, tra il Codice del Terzo settore (art. 57), che prevede la possibilità di affidare "in via prioritaria" – e dunque prima dell'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica – alle organizzazioni di volontariato i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, e la norma regionale, espressione peraltro di potestà legislativa concorrente, che dispone l'affidamento di tali servizi […] alle associazioni, e solo in via sussidiaria con gara pubblica» (**Cons. Stato, Sez. III, 14 maggio 2019, n. 3131**).

Dal quadro normativo e giurisprudenziale appena descritto parrebbe, dunque, potersi dedurre quanto segue.

Le pubbliche amministrazioni sono facoltizzate ad affidare direttamente, senza alcun onere motivazionale in ordine alla valutazione di maggior favore rispetto al ricorso al mercato, i servizi di trasporto di urgenza ed emergenza alle sole organizzazioni di volontariato, ove ritenute idonee a svolgere adeguatamente tale servizio. Rimane ferma la possibilità di ricorrere a modalità alternative (affidamento in esito a procedure comparative aperte anche ad APS ai sensi dell'art. 56 CTS o ad altre tipologie di soggetti del TS secondo le procedure di cui all'art. 55 CTS, ovvero ricorso al mercato), previa specifica motivazione in ordine all'insussistenza dei presupposti per il ricorso all'57 CTS (ovverossia in tutti quei casi in cui l'affidamento diretto ad ODV «non garantisca l'espletamento del servizio di interesse generale, in un sistema di effettiva contribuzione a una finalità sociale e di perseguimento degli obiettivi di solidarietà, in condizioni di efficienza economica e adeguatezza»). Del resto, l'utilizzo del verbo «possono» (in luogo del "devono") non varrebbe in alcun modo a derubricare il ricorso all'art. 57 CTS ad una mera "facoltà" optativa, bensì, ove opportunamente correlato alla connessa locuzione «in via prioritaria», esso appare rivelativo di una qualificazione normativa nei termini di preferenza (logico-giuridica) rispetto alle modalità di affidamento alternative.

Tanto sostenuto, per quanto attiene invece al piano strettamente procedurale, meno agevole risulta il coordinamento fra le disposizioni dell'art. 57 CTS e i commi di cui al precedente art. 56 CTS oggetto di rinvio interno. Mentre, infatti, l'art. 57, co. 1, prevede quale modalità preferenziale l'«affidamento diretto» del servizio, l'art. 56, co. 3 (cui l'art. 57, co. 2 espressamente rinvia) dispone, come visto, l'esperimento di una procedura comparativa riservata. A parere di chi scrive, la specialità della disciplina di cui all'art. 57

CTS, rispetto a quella recata dall'art. 56 CTS, fa presupporre che il rinvio operato a quest'ultima disposizione debba intendersi nei limiti della "compatibilità": con la conseguenza che l'applicazione del comma 3 dell'art. 56 CTS non potrebbe che intendersi come limitato al secondo periodo (requisiti di ordine soggettivo) e non estendibile al primo (procedura comparativa), rimanendo così ferma la possibilità di ricorrere senza particolari limiti all'affidamento diretto (pur «nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione»).

Il presupposto indefettibile per procedere all'affidamento diretto è rappresentato, evidentemente, dall'effettiva qualificazione del servizio nei termini di un "trasporto sanitario di emergenza e urgenza". Circostanza che ha dato luogo a due ulteriori questioni che hanno animato la giurisprudenza amministrativa più recente: in primo luogo, la precisa delimitazione del concetto di trasporto "emergenziale" (ai fini dell'applicazione dell'art. 57 CTS) rispetto a quello sanitario "ordinario" (non di emergenza); in secondo luogo, la disciplina applicabile a quest'ultimo (se, in altri termini, esso rientri esclusivamente nel campo di applicazione della disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici, seppur nel regime "alleggerito" o "riservato", oppure sia ammissibile il convenzionamento *ex* art. 56 CTS).

Quanto alla prima questione, va anzitutto ribadito come la limitazione del campo di applicazione dell'art. 57 al trasporto sanitario di "emergenza" risulti comandata dall'essere siffatto servizio espressamente "escluso" dalla disciplina euro-unitaria dei contratti pubblici alla stregua del *considerando* n. 28 (il quale dispone la non applicabilità della direttiva a taluni servizi di "emergenza", quali il trasporto di pazienti in ambulanza, se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro e nei limiti dello stretto necessario) e dell'art. 10, co. 1 della direttiva 24/2014/Eu che, in applicazione del primo, dispone nel senso che «[l]a presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi […] h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici […] 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza». Risulta, perciò, sottratto alla disciplina euro-unitaria (e nazionale) in materia di appalti pubblici esclusivamente il servizio di soccorso sanitario in emergenza-urgenza da attuarsi mediante ambulanza, mentre il servizio di solo trasporto in ambulanza (consistente nel trasporto ordinario di pazienti privo della connotazione dell'urgenza) è, diversamente, sottoposto al regime di affidamento c.d. alleggerito o eventualmente riservato.

Tanto opportunamente richiamato, occorre in primo luogo dare conto di come la nozione di "emergenza" sia stata declinata a livello di giurispru-

denza euro-unitaria. Sul punto, la Corte di giustizia ha avuto recentemente modo di precisare che «l'inapplicabilità delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici […] è inscindibilmente legata all'esistenza di un servizio di emergenza» e che «la presenza di personale qualificato a bordo di un'ambulanza non è di per sé sufficiente a dimostrare l'esistenza di un servizio di ambulanza rientrante nel codice CPV 85143000-3». A tale riguardo, «l'urgenza può, malgrado tutto, essere dimostrata, perlomeno potenzialmente, qualora sia necessario trasportare un paziente per il quale esiste un rischio di peggioramento dello stato di salute durante detto trasporto. Solo a tali condizioni il trasporto in ambulanza qualificato potrebbe rientrare nell'ambito della deroga all'applicazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici» (**C.g.u.e., 21 marzo 2019, causa C-465/17, *Falck Rettungsdienste GmbH***). Tali affermazioni sono state successivamente ribadite da un'ulteriore pronuncia, ove si è specificato che «la possibilità di beneficiare di tale esclusione presuppone, oltre alla presenza di personale adeguatamente addestrato alla prestazione di cure di primo soccorso, che il servizio di ambulanza venga fornito da organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro […] e che sussista una situazione di emergenza» (**C.g.u.e., 20 giugno 2019, causa C-424/18, *Italy Emergenza Cooperativa Sociale***).

In continuità con il descritto orientamento del giudice europeo, si è innestata la giurisprudenza nazionale, la quale, nel ribadire come non sia sufficiente, al fine di giustificare la deroga alle norme pro-concorrenziali ispirate ai principi dell'evidenza pubblica, che il servizio sia reso mediante mezzi di soccorso o preveda la presenza a bordo dell'automezzo di personale particolarmente qualificato all'erogazione di prestazioni di carattere emergenziale, ha statuito che «ai fini della valutazione di coerenza della modalità di affidamento diretto del servizio rispetto alle norme europee, occorre che esso sia caratterizzato da un *quid pluris*, rappresentato appunto dalla esistenza di una esigenza di ordine emergenziale (in atto o in potenza) rilevabile oggettivamente ed *ex ante*» (**T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 dicembre 2021, n. 1226; T.a.r. Veneto, Sez. II, 15 ottobre 2018, n. 951; Cons. Stato, Sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139**).

A tale riguardo, il Consiglio di Stato, nella più importante pronuncia concernente la tematica in discorso, ha evidenziato come a tale conclusione sia dato pervenire sulla scorta del richiamo, fatto dal giudice europeo, alla necessità che il rischio di peggioramento dello stato di salute del paziente debba, in linea di principio, essere valutato "obiettivamente": «formula che impone all'interprete di verificare che l'impiego di mezzi di soccorso e di personale all'uopo qualificato non scaturisca da una mera valutazione discrezionale dell'amministrazione in ordine al miglior rapporto tra obietti-

vi da perseguire e mezzi da destinare alla loro realizzazione, ma costituisca il riflesso della connotazione emergenziale, oggettivamente verificabile, del servizio di trasporto» (**Cons. Stato, Sez. III, 3 agosto 2020, n. 4905**).

Per quanto riguarda, invece, il carattere anche solo "potenziale" di siffatta esigenza emergenziale, sufficiente per attrarre il servizio di trasporto nell'ambito di operatività della deroga, essa, sempre secondo la pronuncia da ultimo richiamata, va intesa «nel senso che non necessariamente l'emergenza deve esistere *ab initio*, quale finalità del trasporto in atto e ravvisabile a priori, ma può concretizzarsi, secondo una ragionevole valutazione prognostica, nel corso dello stesso trasporto, improntandone, quindi, fin dall'inizio della sua esecuzione, l'aspetto funzionale (ed imponendo, di conseguenza, l'impiego di idonei mezzi materiali)». In particolare, «al fine di vagliare la compatibilità della modalità di affidamento di volta in volta applicata dall'Amministrazione, deve aversi riguardo ai criteri di definizione dell'oggetto del servizio enucleabili dalla *lex specialis*: premesso, infatti, il ruolo "ordinario" del ricorso alla gara ed il corrispondente rilievo derogatorio ed eccezionale dell'affidamento diretto del servizio *de quo*, solo quando essi siano idonei a "ritagliare", entro l'ampio spettro dei servizi di trasporto mediante ambulanza, categorie di servizi ai quali sia immanente la suddetta connotazione emergenziale (si ripete: in atto o in potenza), l'affidamento diretto eventualmente prescelto dall'Amministrazione potrà ritenersi armonico rispetto ai principi euro-unitari (non senza sottolineare, da questo punto di vista e per le ragioni innanzi indicate, che la definizione dei mezzi e del personale da utilizzare ha un valore interpretativo di carattere meramente orientativo ed "indiziario")».

Differente appare, invece, il concetto di "emergenza" ricavabile da una contestuale – sebbene, a quanto consta, isolata – pronuncia di primo grado, ove il carattere dell'urgenza, abilitante il ricorso alla deroga *de quo*, risulta non tanto legato agli aspetti funzionali del servizio, ma alla situazione in concreto fronteggiata. In questa logica, l'affidamento diretto di cui all'art. 57 CTS viene ricondotto al «diritto amministrativo dell'emergenza e ai connessi poteri in deroga (es. ordinanze di necessità e urgenza, ordinanze di protezione civile […] consentito dall'ordinamento solo per fronteggiare situazioni di necessità e urgenza, catastrofi, calamità naturali o altri eventi straordinari e non ricorrenti», di talché «l'amministrazione non può utilizzare poteri *extra ordinem*, speciali e derogatori, in situazioni ordinarie, normali, né può estendere indebitamente il concetto di emergenza, oltre la sua naturale latitudine semantica, per sovvertire le regole del sistema e trasformare la regola in eccezione e viceversa»: con la conseguenza che «soltanto la necessità di fronteggiare l'emergenza, ovvero l'esistenza di una situazione transitoria, eccezionale, grave, straordinaria, improvvisa, imprevista, urgente e non pro-

grammabile, può giustificare la deroga all'obbligo di gara» (**T.a.r. Veneto, Sez. III, 15 novembre 2019, n. 1247**).

Appare evidente come tale orientamento, che sembra affiancare l'ipotesi di cui all'art. 57 CTS alle ulteriori fattispecie di affidamento diretto in "somma urgenza" o di "protezione civile" contemplate dal Codice dei contratti pubblici, rinvenendone conseguentemente il presupposto in un situazione "imprevedibile" e "non programmabile", non sia affatto in linea con la giurisprudenza euro-unitaria precedentemente esaminata, la quale richiede, diversamente, che il carattere "emergenziale" del servizio venga valutata obiettivamente ed *ex ante*, anche nella sua "potenzialità".

Per quanto riguarda, infine, la seconda questione prospettata, ferma la pacifica riconduzione dell'affidamento dei servizi di trasporto sanitario ordinario (non di emergenza) alla disciplina degli appalti di servizi sociali di cui al Codice dei contratti pubblici (c.d. regime alleggerito o gara "riservata") (**T.a.r. Piemonte, Sez. I, 29 agosto 2022, n. 719; T.a.r. Campania, sez. V, 1° aprile 2021, n. 2227; Cons. Stato, sez. III, 3 agosto 2020, n.4905; Cons. Stato, Sez. III, 22 febbraio 2018, n. 1139; T.a.r. Veneto, Sez. III, 9 marzo 2018, n. 275**), si segnalano alcune recenti pronunce che – in linea con l'evoluzione della giurisprudenza europea e nazionale segnalata nei paragrafi precedenti – ne hanno nondimeno ritenuto legittimo l'affidamento mediante convenzione *ex* art. 56 CTS a organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, selezionate in esito a procedura comparativa e sulla base di una motivata valutazione in ordine alla migliore rispondenza di siffatta modalità per il raggiungimento delle finalità sociali del servizio (**Cons. Stato, sez. III, 25 agosto 2020 n. 5199, che conferma T.a.r. Puglia-Lecce, Sez. II, 30 dicembre 2019, n. 2049; Cons. Stato sez. III, 10 luglio 2019, n. 4859**). A favore di tale emergente orientamento depongono, del resto, anche le Linee guida ministeriali n. 72/2021, ove si sostiene che «il problema pare destinato ad essere ridimensionato se si accoglie una lettura del rapporto fra gli articoli 56 e 57 come *genus* e *species*: in definitiva, il fatto che un determinato servizio, senz'altro ascrivibile alla categoria dei servizi sociali di interesse generale, non rientri all'interno del paradigma dell'art. 57 del CTS non esclude che esso possa essere oggetto di una convenzione ai sensi dell'art. 56 del CTS, quale disposizione a contenuto generale che valorizza l'apporto collaborativo di tipo solidaristico fornito dagli enti del Terzo settore». Le medesime considerazioni conducono a ritenere che, sussistendone i relativi presupposti, l'affidamento dei servizi di trasporto sanitario ordinario (non di emergenza) possa avvenire anche "a valle" di una procedura di co-progettazione ai sensi dell'art. 55 CTS, con correlato ulteriore ampliamento della platea dei soggetti del TS potenzialmente destinatari.

In conclusione, rimane in ogni caso fermo che «l'applicazione della disciplina di favore prevista non solo dagli artt. 55, 56, 57 d.lgs. 117/2017, ma più di recente anche dall'art. 18 del d.lgs. 201/2022, relativo ai rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e dall'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023 (codice contratti pubblici)» presupponga l'effettiva qualificazione di un soggetto quale Ente del Terzo Settore, acquisita mediante iscrizione nel RUNTS o, in vigenza del regime transitorio, ad uno dei registri di settore di cui all'all'art. 101, co. 3, d.lgs. 117/2017 (recentemente, **T.a.r. Lazio, Sez. IV-*bis*, 13 dicembre 2023, n. 18903**). Ciò in linea con l'esigenza espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, la quale ravvede proprio in tale specialità soggettiva «la rigorosa garanzia della comunanza di interessi da perseguire e la effettiva "terzietà" (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano», in ciò giustificandosi la stretta connessione con «i contenuti della disciplina del loro coinvolgimento nella funzione pubblica».

Parte Seconda

UNA RICOGNIZIONE POLITICO-SOCIOLOGICA. L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA TRA PRASSI, DINAMICHE E SCENARI DI GOVERNANCE

Federico Razetti – Patrik Vesan*

ESPERIENZE DI CO-PROGRAMMAZIONE IN ITALIA: UNA PRIMA RICOGNIZIONE EMPIRICA

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il ricorso all'art. 55 del CTS: dal quadro d'insieme alle co-programmazioni. – 3. Co-programmare i Piani Sociali di Zona. – 4. La governance operativa delle co-programmazioni dei Piani di Zona. – 5. Le ragioni di una scelta. – 6. La valutazione degli effetti – 7. Co-programmazione: quali prospettive?

1. Introduzione

L'adozione del D.Lgs 117/2017, noto anche come "Codice del Terzo settore" (CTS), ha comportato numerose novità, tra cui il rilancio delle azioni partenariali tra pubblica amministrazione (PA) e attori del "non profit" nella programmazione e progettazione di "attività di interesse generale"[1]. A più di sei anni dall'introduzione del nuovo Codice, sono ancora pochi gli studi che hanno analizzato, da un punto di vista empirico, il primo impatto del CTS sulla prassi di "amministrazione condivisa"[2]. Quest'ultimo può essere colto da almeno due differenti prospettive: la prima, con riferimento all'evoluzione normativa e giurisprudenziale della materia[3], la seconda considerando

* Il capitolo è stato scritto congiuntamente dai due autori.

[1] Cfr. art. 5 del CTS.

[2] La locuzione "amministrazione condivisa", introdotta nel dibattito da Gregorio Arena (G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «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 stessa Corte costituzionale nella sentenza 131/2020 con riferimento ai dispositivi normati dall'art. 55 del CTS (co-programmazione e co-progettazione) ed è proprio con riferimento a questa accezione che la utilizzeremo anche in questo testo. Sul tema si veda, tra gli altri, il contributo di U. De Ambrogio e G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci, 2023.

[3] Sull'evoluzione della normativa, in particolare a livello regionale, si veda in questo *Quaderno* il capitolo curato da Cavallaro *et al.*; cfr. anche L. Gallo, *L'evoluzione dell'"amministrazione condivisa"*, in Terzjus (a cura di), *Dal non profit al Terzo settore. Una riforma in cammino. Secondo rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*, 2022, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 127 ss.

l'effettivo ricorso a procedimenti di co-programmazione e co-progettazione realizzati ai sensi dell'art. 55 CTS[4].

Il presente capitolo si sofferma su questa seconda prospettiva, circoscrivendo l'analisi ad alcune esperienze di co-programmazione, in particolare con riferimento all'elaborazione dei **Piani di Zona**. La principale domanda della nostra ricerca è comprendere se e quali cambiamenti siano stati determinati dall'adozione delle disposizioni in materia previste dal CTS che, almeno a livello teorico, dovrebbe rappresentare un elemento di forte novità sia in quei territori che vantano esperienze pregresse di programmazione partecipata delle politiche sociali, sia – a maggior ragione – laddove queste rappresentano una pratica inedita di *policy-making*.

L'ipotesi che si intende esaminare è che l'introduzione di un nuovo strumento procedurale (quale è la co-programmazione ex art. 55 CTS) possa determinare una variazione delle relazioni tra gli attori (PA ed Enti del Terzo Settore - ETS) tali da alterare la **struttura degli incentivi alla collaborazione** che danno forma alle arene di *policy-making* locale per la realizzazione delle politiche sociali. Tale ri-strutturazione può comportare un allontanamento dallo *status quo ante* a seconda dell'esistenza, nonché della percezione, delle trasformazioni effettivamente prodotte grazie al ricorso alla co-programmazione, tanto in termini di processo quanto di prodotto.

Il capitolo è articolato in sei sezioni. La sezione 2 presenta i risultati di una prima ricognizione complessiva di quanto avvenuto in Italia a partire dall'adozione del CTS. Dopo aver delineato le caratteristiche dei casi di studio selezionati e dei relativi contesti (sezione 3), la sezione 4 ricostruisce la governance operativa delle co-programmazioni esaminate, mentre la sezione 5 discute le motivazioni che hanno indotto gli attori della PA e del Terzo settore (TS), ad attivare e prendere parte a queste iniziative. La sezione 6 si sofferma invece sulla valutazione dei primi impatti delle prassi avviate con riferimento ai cambiamenti percepiti rispetto ai precedenti processi di formulazione dei Piani di Zona e in merito ad alcune dimensioni che aiutano a comprendere l'eventuale valore aggiunto della co-programmazione realizzata ai sensi dell'art. 55 del CTS. La sezione finale conclude, ricapitolando le principali evidenze emerse e delineando alcune possibili linee di sviluppo della ricerca su questi temi.

Dal punto di vista metodologico, la nostra ricerca è partita da una **ricognizione degli avvisi disponibili *online*** realizzata adottando una pluralità di chiavi di ricerca e una serie di strategie di anonimizzazione. A tale ricerca è

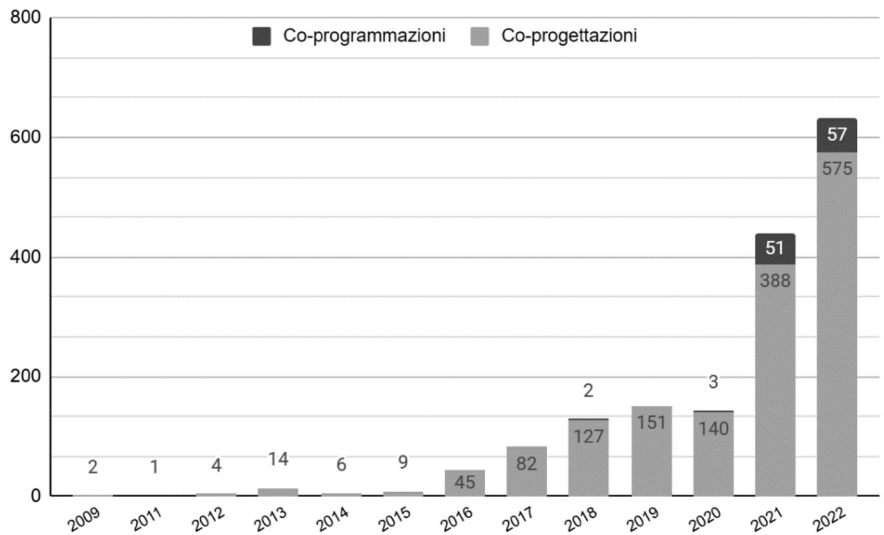
[4] Cfr. P. Vesan, F. Razetti e M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'"effetto di sistema": prime valutazioni*, in «Impresa Sociale», n. 2, 2023, p. 89 ss.

seguito un approfondimento qualitativo di alcuni **casi di studio** attraverso un'attenta ricognizione documentale e l'intervista a 16 protagonisti tra attori pubblici e del Terzo settore coinvolti in cinque diversi procedimenti di co-programmazione.

2. Il ricorso all'art. 55 del CTS: dal quadro d'insieme alle co-programmazioni

In assenza di banche dati ufficiali in grado di censire l'attivazione di pratiche di amministrazione condivisa, la nostra analisi ha proceduto con una prima ricognizione degli avvisi pubblici reperibili *online*, nel periodo di riferimento compreso tra il 2009 e il 2022, considerando quelli che includono uno specifico riferimento ai termini "co-programmazione" e "co-progettazione". Tale attività di ricerca ha portato all'individuazione di 1.657 documenti, di cui solo circa un'ottantina risalenti a prima del 2017, anno di adozione del CTS. Come mostrato dalla figura 1, si osserva nel tempo un **andamento crescente del numero di tali avvisi**. In particolare, è possibile distinguere due fasi.

Figura 1 – *Andamento temporale degli Avvisi di amministrazione condivisa.*



Fonte: elaborazione degli autori.

La prima fase, che si colloca tra il 2017 e il 2020, è caratterizzata ancora da un limitato numero di avvisi[5]. La seconda fase si colloca nel biennio 2021-2022, periodo nel quale si assiste invece a un aumento più consistente nel ricorso ai nuovi strumenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Le principali ragioni di questa crescita sono plausibilmente riconducibili al progressivo chiarimento del quadro normativo grazie alla pronuncia della Consulta (sentenza 131/2020) e all'adozione del Decreto ministeriale dell'aprile 2021 recante le Linee guida sui rapporti tra PA ed ETS (DM 72/2021). Fugate le incertezze dovute alle prime posizioni espresse dall'Autorità nazionale Anticorruzione (ANAC) e al controverso parere emesso dal Consiglio di Stato nel 2018[6], il 2021 sembra dunque indicare un "cambio di passo".

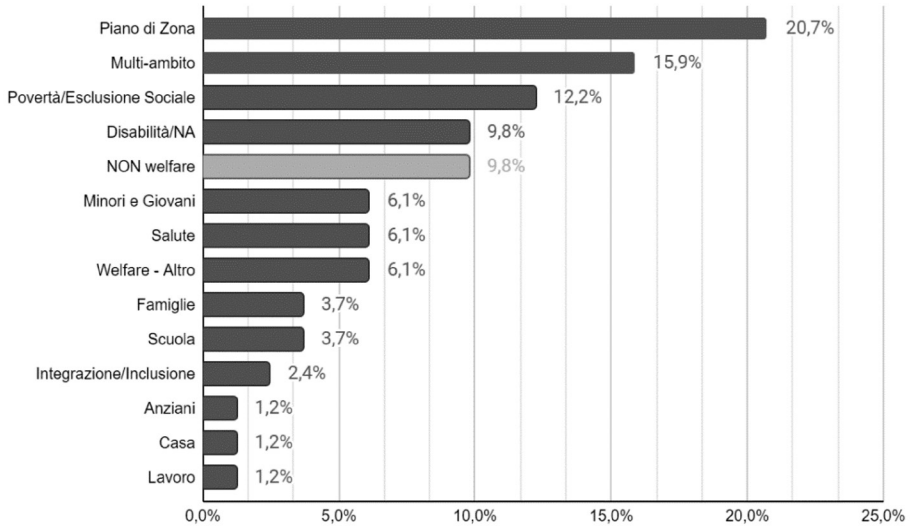
Stante l'obiettivo di questo capitolo, in quanto segue ci soffermeremo solo sulla **diffusione delle prime prassi di co-programmazione** con riferimento agli anni 2021-2022. Dal momento che l'interesse principale della nostra ricognizione empirica è valutare l'impatto dell'introduzione del CTS, consideriamo in particolare *solo quegli avvisi di co-programmazione che richiamano esplicitamente l'art. 55 del CTS e/o il DM 72/2021* (pari a circa l'80% degli avvisi di co-programmazione da noi rilevati). Poco più della metà di questi ultimi sono stati adottati da amministrazioni del Nord Italia, il 25,3% da amministrazioni del Centro e la restante parte da PA collocate nel Mezzogiorno (18,1%). Le Amministrazioni procedenti sono in tre casi su quattro i Comuni, sia come singoli, sia in raggruppamenti più ampi (Ambiti territoriali, Unioni di Comuni ecc.); seguono i consorzi e le aziende consortili e le aziende sanitarie.

Considerando i settori di intervento, la figura 2 mostra la ripartizione dei temi oggetto delle co-programmazioni.

[5] Si tratta non solo di avvisi riconducibili al CTS, ma anche alle disposizioni della Legge 328/2000 e/o in risposta ad avvisi nazionali, come i bandi FAMI e SPRAR.

[6] Parere n. 2052 del 20 agosto 2018.

Figura 2 – *La co-programmazione in Italia: settori di intervento (2021-22)*



Fonte: elaborazione degli autori.

È interessante notare che solo il 10% circa degli avvisi di co-programmazione esaminati fa riferimento a settori diversi dalle politiche sociali, quali la gestione di spazi e immobili pubblici o l'organizzazione di eventi culturali e iniziative di promozione e valorizzazione del territorio. La maggiore diffusione delle pratiche di co-programmazione ex art. 55 è invece riconducibile alla formulazione dei Piani Sociali di Zona previsti dalla Legge 328 del 2000 (20,1% degli avvisi), ed è su queste iniziative di co-programmazione che concentreremo l'attenzione nel prosieguo del capitolo.

3. Co-programmare i Piani Sociali di Zona

La nostra indagine si è focalizzata su **cinque casi di Piani di Zona** (PdZ) realizzati dagli Uffici di Piano di Pavia, Rimini, Ascoli Piceno, Lecce e Crotone facendo ricorso all'art. 55 del CTS (cfr. Tabella 1). Si tratta di cinque aggregati – distribuiti nel Nord, nel Centro e nel Sud del Paese – accomunati dal fatto di avere come Comune capofila un centro urbano di medie dimensioni, capoluogo di provincia, classificato come "polo" nella Strategia Nazionale Aree Interne.

A variare invece risulta essere il colore politico delle amministrazioni procedenti: due sono infatti rette da giunte di centro-destra (Pavia e Ascoli Piceno) e tre (Rimini, Lecce e Crotone) da giunte di centro-sinistra. Allo

stesso tempo, in assenza di leggi regionali specificamente dedicate alla disciplina dell'amministrazione condivisa[7], cambiano anche gli indirizzi di programmazione (es. Piani Sociali Regionali) e linee guida regionali di riferimento rispetto all'opportunità che gli enti locali chiamati a realizzare i PdZ si avvalgano delle opportunità introdotte dal Codice del 2017. La spinta più evidente ad abbracciare l'approccio dell'amministrazione condivisa si ritrova nei documenti della Regione Puglia (dalla cui lettura emerge chiaro un orientamento politico volto a promuovere canali di coinvolgimento del TS a più livelli), mentre si osserva un'enfasi minore nei piani emiliano-romagnolo (emanato pochi mesi dopo l'adozione del CTS e non ancora rinnovato), in quello marchigiano (che, pur richiamando le novità normative, appare concentrato sugli aspetti implementativi derivanti dalla riforma, a partire dal Runts) e in quello calabrese. Un richiamo esplicito alle opportunità aperte dal Codice in tema di programmazione partecipata si ritrova nei documenti della Regione Lombardia in cui, oltre a essere riportati alcuni stralci della sentenza 131/2020 della Corte costituzionale, si indica come «vincolante» che «i Piani di Zona attivino dei tavoli tecnici istituzionalizzati a cui partecipino attivamente i soggetti del Terzo Settore e altri attori della rete il cui contributo è ritenuto fondamentale per la programmazione»[8].

I contesti istituzionali dei cinque casi si differenziano anche per l'esperienza da essi maturata in questo campo *prima* della co-programmazione qui oggetto di analisi: da un lato, troviamo il Comune di Rimini, con 10 istruttorie già attivate e l'approvazione di un Regolamento specificamente volto a disciplinare i rapporti tra Comune ed ETS[9]; dall'altro, Crotone e Ascoli Piceno, con una sola esperienza precedente e l'assenza di un Regolamento.

Infine, i cinque casi restituiscono contesti caratterizzati da **diversi gradi di strutturazione del Terzo settore locale**, che peraltro riflettono le caratteristiche tipiche riscontrabili nelle macroaree geografiche in cui essi si collo-

[7] La legge regionale n. 3/2023 dell'Emilia-Romagna (*Norme per la promozione ed il sostegno del terzo settore, dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*) è stata approvata successivamente alla co-programmazione realizzata a Rimini, qui oggetto di approfondimento.

[8] Allegato A della DGR XI /4563 del 19/04/2021 (*Linee di indirizzo per la programmazione sociale territoriale per il triennio 2021-2023*), p. 11; i "tavoli tecnici istituzionalizzati" non necessariamente devono essere organizzati dalla PA ricorrendo all'art. 55 CTS.

[9] *Regolamento per la disciplina dei rapporti tra Comune ed Enti del Terzo Settore negli artt. 55-57 del D.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore)* approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 47 del 03/05/2022.

cano[10]: una "densità" di organizzazioni no profit, rispetto alla popolazione, leggermente superiore nel Nord e nel Centro se comparata a quella riscontrabile nelle province del Sud e delle Isole, dove peraltro si registra anche un numero medio di dipendenti tendenzialmente più basso (nei casi esaminati, 0,8 a Crotone vs. i circa 3 di Pavia e Rimini).

Tabella 1 – *I cinque casi a confronto: gli Ambiti sociali, i rispettivi contesti politico-istituzionali, le caratteristiche del Terzo settore.*

	Ambito territoriale sociale				**Contesto politico-istituzionale**			**Terzo settore**	
	Popolazione Comune Capofila	*N. Comuni Ambito*	*Popolazione Ambito*	*Spesa dei Comuni sulla popolazione di riferimento (2020)*	*Orientamento Giunta Capofila*	*Precedenti Avvisi di AC*	*Enfasi sull'AC nei documenti regionali*	*N. org. no profit ogni 100 abitanti (2020)**	*N. medio dipendenti org. no profit (2020)**
Pavia	71.000	12	105.000	138 €	Cdx	10	Medio-alta	0,62	3,1
Rimini	149.000	14	224.000	121 €	Csx	10	Bassa	0,57	3,0
Ascoli Piceno	45.000	9	64.000	102 €	Cdx	1	Bassa	0,78	1,1
Lecce	94.000	10	176.000	68 €	Csx	4	Alta	0,54	1,6
Crotone	58.000	7	97.000	20 €	Csx	1	Bassa	0,47	0,8

Fonte: elaborazione degli autori da fonti varie.
Nota: AC = amministrazione condivisa; Cdx= centro-destra; Csx= centro-sinistra.
*=dato riferito alla scala provinciale (I.stat).

In sintesi, pur a fronte della comune decisione di adottare Piani di Zona avvalendosi del medesimo strumento (i.e. la co-programmazione ex art. 55 del CTS), i cinque casi presi in esame si differenziano in merito a una pluralità di condizioni che potrebbero influenzare la scelta fatta dall'amministrazione procedente quali il colore politico, l'enfasi posta dalle autorità politiche delle rispettive regioni al ricorso ai nuovi strumenti di amministrazioni condivisa, le

[10] ISTAT, *Struttura e profili del settore non profit Anno 2020*, Roma, Istat, 14 ottobre 2022.

precedenti prassi di co-programmazione e le caratteristiche del Terzo settore presente sul territorio. Un ulteriore elemento di variazione riguarda la "**governance operativa**", che sarà oggetto di analisi nella prossima sezione.

4. La governance operativa delle co-programmazioni dei Piani di Zona

Il Decreto Ministeriale 72/2021, che adotta le Linee guida in materia di co-programmazione e co-progettazione, fornisce alcuni orientamenti rispetto alla procedura da adottare, lasciando però ampi margini di discrezionalità alle Amministrazioni nel definire il modo in cui si realizzerà la co-programmazione[11]. Se, come affermato da Marocchi[12], a fronte della flessibilità e libertà concessa, le scelte effettuate non sono «né scontate, né casuali», allora appare interessante ricostruire i principali elementi della governance operativa dei casi presi in esame.

La Tabella 2 restituisce una visione complessiva rispetto a quattro macro-variabili che possono strutturare la co-programmazione:

a) il grado di inclusività/selettività degli attori;
b) la definizione delle tempistiche;
c) le modalità di organizzazione degli incontri;
d) il possibile *follow-up* delle attività realizzate.

Per analizzare ciascuna di queste macro-variabili, faremo riferimento a un insieme di indicatori (tabella 2).

Con riferimento al **livello di inclusività/selettività** dell'arena, gli indicatori considerati sono: 1) i requisiti di partecipazione; 2) il tipo di soggetti giuridici ammessi al procedimento. Quanto ai requisiti di partecipazione, con l'eccezione di Rimini, le PA hanno indicato la sussistenza di un'esperienza qualificata e, in alcuni casi, di un interesse specifico da parte dell'Ente; Ascoli Piceno e Crotone hanno specificato la necessaria iscrizione degli ETS ai Registri previsti dalla legge; solo l'Ambito di Crotone ha richiesto anche il possesso, da parte degli Enti, di almeno una sede nel territorio comunale di riferimento. La seconda scelta rilevante concerne l'ammissione di soggetti

[11] Possiamo ricordare che le stesse Linee guida ministeriali richiamano il «principio di autonomia organizzativa e regolamentare di ciascun ente, al quale è riconosciuta la discrezionalità nella declinazione in concreto dell'istituto previsto dal Codice».

[12] Cfr. G. Marocchi, *Chi partecipa ad una coprogettazione*, in «welforum.it», 22 marzo 2023.

esclusivamente espressione del Terzo settore oppure all'inclusione, a fianco di questi, anche di altri *stakeholder* locali. Nei casi esaminati, tre amministrazioni (Pavia, Rimini, Ascoli Piceno) hanno optato per la prima scelta, mentre a Lecce e Crotone la partecipazione è stata aperta anche ad altri enti pubblici e soggetti privati diversi dagli ETS.

Un altro aspetto rilevante riguarda la **gestione delle tempistiche**, che può essere colta a partire da tre indicatori 1) la durata di pubblicazione dell'avviso pubblico; 2) la possibile pre-definizione di un calendario degli incontri; infine 3) l'eventuale specificazione, nell'avviso, di una durata massima del procedimento.

Quanto all'**organizzazione dei lavori**, la divisione in tavoli tematici per permettere la realizzazione di confronti in piccoli gruppi appare una prassi comune a tutti i casi esaminati, con il caso pavese che si distingue in parte dagli altri per l'identificazione di un numero ridotto di tavoli (articolati però in sotto-gruppi), caratterizzati da maggiore intersettorialità. Vistose differenze si registrano invece in merito alle scelte operate dalla PA rispetto al numero di incontri realizzati con gli ETS, che sono compresi tra i 3 dell'Ambito di Lecce (la cui co-programmazione ex art. 55 si è configurata come una sessione della seconda fase del percorso, preceduta e seguita da fasi di confronto con il Coordinamento istituzionale, le altre amministrazioni pubbliche coinvolte a seconda dei temi, le organizzazioni sindacali, ma senza gli ETS) e i 40 dell'Ambito di Crotone. Ulteriori scelte operative riguardano la decisione di avvalersi o meno del supporto di professionisti esterni per la "facilitazione" del processo (come avvenuto a Pavia e a Crotone), le modalità con cui realizzare gli incontri (se in presenza, come nei casi di Lecce e Crotone oppure *online*, come a Pavia, Rimini e Ascoli Piceno), infine – in caso di incontri in presenza – l'identificazione della sede fisica adibita agli incontri (sede dell'Amministrazione procedente o sede "neutra").

Un'ultima variabile relativa alla governance operativa concerne la possibile previsione di un ***follow-up*** **dei lavori avviati**, a conclusione della prima fase degli incontri. Esso consiste nell'eventuale successiva ammissione degli ETS selezionati a sedi permanenti di co-programmazione. L'Avviso ascolano, ad esempio, specificava che l'elenco degli ETS ammessi e assegnati a otto Tavoli di lavoro avrebbe potuto «*essere utilizzato anche per la co-programmazione degli interventi futuri destinati al soddisfacimento dei bisogni della popolazione e del territorio dell'ATS XXII*». In maniera più dettagliata, il calendario allegato all'Avviso leccese indicava che la partecipazione alla sessione di co-programmazione sarebbe valsa quale adesione non solo alla programmazione partecipata, ma anche all'organismo di concertazione territoriale denominato "Rete per l'Inclusione e la Protezione Sociale di

Ambito Territoriale"; inoltre, nei singoli tavoli tematici sarebbero stati individuati i soggetti (opportunamente designati dai diversi partecipanti ai tavoli) con cui costituire, nell'ambito della Rete, un organismo ristretto denominato Cabina di Regia Territoriale, costituito da rappresentanti del Terzo settore, referenti territoriali delle organizzazioni sindacali e delle amministrazioni pubbliche.

In conclusione, i criteri adottati per gestire la governance della co-programmazione nei casi da noi esaminati presentano un'ampia varianza. A ciò si aggiungono anche gli elementi di variazione del contesto che abbiamo esaminato nella precedente sezione. Appare pertanto interessante chiederci se sia possibile individuare e, nel caso, quali siano le motivazioni ricorrenti che hanno spinto amministrazioni procedenti, per molti aspetti diverse, a muoversi nella stessa direzione e quali siano stati i primi impatti delle scelte effettuate, perlomeno nelle percezioni degli attori coinvolti.

Tabella 2 – *La governance operativa delle co-programmazioni*

	Inclusività/ selettività		***Tempistiche***			***Organizzazione dei lavori***				***Follow-up***
	Requisiti di partecipazione	*Tipo di soggetti ammessi*	*Durata Avviso (in gg.)*	*Durata massima procedimento*	*Calendario predefinito*	*N. incontri con TS*	*Tavoli tematici (N.)*	*Facilitazione esterna*	*Modalità*	*Tavoli permanenti*
Pavia	Esperienza qualificata Interesse specifico	ETS	15	No	Sì	5	Sì (3)	Sì	On-line	No
Rimini	No	ETS	15	Sì (45 gg.)	Sì	22	Sì (7)	No	On-line	No
Ascoli Piceno	Iscrizione ai registri Esperienza qualificata	ETS	23	No	No	25 ca.	Sì (8)	No	On-line	Sì

	Inclusività/ selettività		***Tempistiche***			***Organizzazione dei lavori***				***Follow-up***
	Requisiti di partecipazione	*Tipo di soggetti ammessi*	*Durata Avviso (in gg.)*	*Durata massima procedimento*	*Calendario predefinito*	*N. incontri con TS*	*Tavoli tematici (N.)*	*Facilitazione esterna*	*Modalità*	*Tavoli permanenti*
Lecce	Esperienza qualificata Interesse specifico	ETS, EP, privati	n.d.	No	Sì	3	Sì (6)	No	In presenza	Sì
Crotone	Iscrizione ai registri Esperienza qualificata Sede territoriale	ETS, EP, PS, singoli cittadini	20	No	No	48	Sì (8)	Sì	In presenza	No

Fonte: elaborazione degli autori. *Nota*: ETS = Enti del Terzo Settore; EP = Enti Pubblici; PS = parti sociali.

5 Le ragioni di una scelta

Il ricorso all'art. 55 del CTS nei casi da noi esaminati non appare una scelta dovuta. Da un lato, se la legge 328/2000 già prevedeva la possibilità di coinvolgere gli attori del Terzo settore, con riferimento ai casi qui analizzati non sono presenti indicazioni normative a livello regionale che prescrivano il ricorso all'art. 55 del CTS per la realizzazione dei nuovi Piani di Zona. Dall'altro, **l'avvio e la gestione di nuovi processi di co-programmazione comporta una serie di costi**, tanto per la PA quanto per il TS, in termini di tempo dedicato e risorse umane impiegate per dar seguito al ricorso a uno strumento che, a fronte del suo ancora limitato utilizzo, presenta certamente delle incognite.

5.1 *La co-programmazione dal punto di vista delle PA*

Una delle più comuni motivazioni del ricorso a tali nuovi procedimenti amministrativi potrebbe essere rinvenuta nel fatto che il loro impiego ri-

sponde all'esigenza di rilanciare il ruolo del Terzo settore nella programmazione locale. Dopo le prime "tornate" dei PdZ, o comunque dopo il periodo pandemico, a molti osservatori tale ruolo era infatti apparso affievolito[13]. Una simile spiegazione non è però convincente in quanto finisce con il ribadire semplicemente la volontà delle Amministrazioni di riaffermare il principio della sussidiarietà orizzontale, già previsto in Costituzione ma spesso disatteso, senza tuttavia chiarire perché le PA dovrebbero ricorrere ai nuovi strumenti di co-programmazione.

Per comprendere meglio le motivazioni delle Amministrazioni, appare dunque importante esaminare più a fondo la struttura degli incentivi che alimenta la scelta dei decisori.

Un primo insieme di motivazioni emerso nel corso delle nostre interviste riguarda l'idea che la co-programmazione e, più in generale, gli strumenti partecipativi siano in grado di favorire la costruzione di risposte di *policy* più adeguate ad affrontare problemi complessi, difficilmente riducibili a soluzioni predefinite e standardizzate. Come riferito dal coordinatore di un Ambito Territoriale, di fronte alla crescita e alla sempre maggiore differenziazione dei bisogni sociali, «*o diventi un acceleratore di procedimenti e di processi che ti vengono dal mondo esterno o [...] non ce la fai perché non hai le risposte, cioè effettivamente non riesci dalla tua posizione a individuare tutte le risposte necessarie alle problematiche della cittadinanza e dei nostri cittadini, che sono tanto diversi*».

Da questo punto di vista, alcuni intervistati hanno anche segnalato che il ricorso alla co-programmazione può permettere alla PA di ottenere *feedback* "meno mediati" sulle politiche, grazie all'inclusione non solo di ETS che operano nel sistema di welfare come fornitori di servizi, ma anche di Enti che contano, al proprio interno, gli stessi destinatari delle politiche, quali ad esempio le associazioni dei familiari di persone con disabilità.

Un secondo gruppo di motivazioni che inducono le pubbliche amministrazioni al ricorso alla co-programmazione è di natura più squisitamente politica. Alcune amministrazioni sono infatti consapevoli che ancorarsi alla nuova cornice regolativa rappresentata dall'art. 55 del CTS può essere funzionale a ricondurre i singoli interventi finanziati a una visione generale, non necessariamente coincidente con gli interessi perseguiti dalle singole organizzazioni del TS o con eventuali rendite di posizione pregresse detenute da alcuni Enti. In tal senso, il ricorso alla procedura di co-programmazione può consentire più facilmente, appellandosi a un nuovo strumento proce-

[13] Cfr. E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021.

durale, di ridefinire la rete degli attori coinvolti e comunque le relazioni di potere all'interno di tale rete. Il ricorso alla co-programmazione apre infatti un canale pubblico di comunicazione collettiva tra PA e TS che, se non sostituisce, perlomeno si affianca non solo a quelli sporadicamente attivati in occasione della definizione dei precedenti PdZ, ma anche a quelli bilaterali e informali, tradizionalmente più consolidati, certamente molto più opachi, tipici del "**mutuo accomodamento**"[14]. Nelle parole di un Assessore, una modalità tipica di interlocuzione con il TS, alternativa a quelle dell'amministrazione condivisa, consisteva nel fatto che «*qualche associazione si presentava, di sua iniziativa, negli Uffici del dirigente o negli Uffici dell'Assessore e portava dei progetti: "Ah, che bello 'sto progetto! Facciamolo! Presentalo al Piano di Zona che te lo finanziamo". E questa era l'altra modalità, quindi una modalità che non era il frutto di una riflessione condivisa e, quindi, di un confronto trasparente e che poteva poi generare una cultura sul tema*». Come riassunto dall'Assessore di un'altra città, guidata da una giunta di segno politico opposto attivando i procedimenti di amministrazione condivisa, «*non è il TS che va dall'Amministrazione con un progetto e dice all'Amministrazione: "Io ho questo progetto, chiediamo un finanziamento…". Oggi [il rapporto] si è un po' capovolto: è l'Amministrazione che, attraverso l'amministrazione condivisa, dice: "Queste sono le mie necessità, vediamo di lavorarci insieme". È un po' il paradigma che è cambiato: perché non è più il Terzo Settore che si avvicina all'Amministrazione con delle progettualità per determinate persone*».

Come detto, i nuovi canali non sostituiscono i precedenti, ma si affiancano ad essi: «*ci sarà sempre il soggetto del Terzo settore che si rivolge al sindaco, all'assessore, insomma alla parte politica per presentare la propria idea progettuale. Quello che è importante è che ci sia una stretta collaborazione [...] e molta trasparenza tra la parte tecnica, la parte politica, perché comunque la parte politica ascolta la proposta progettuale, ma invita sempre l'ETS a presentare una progettazione che sia rispondente a quei criteri, a quegli obiettivi definiti nell'ambito del procedimento amministrativo*».

Più in generale, lo strumento è percepito come vantaggioso anche rispetto alla semplice attivazione di procedure (formalmente) competitive: «*io penso* – ha sostenuto l'Assessore di un altro Comune – *che questa co-proget-*

[14] Come messo in luce da Ascoli e Ranci, fino agli anni '90 i tratti tipici del "mutuo accomodamento" sarebbero stati da ricercare nella prevalenza di finanziamenti a supporto delle organizzazioni di TS secondo modalità che lasciavano a queste ampi margini di autonomia operativa; controlli limitati da parte della PA in termini di *accountability* finanziaria e verifica dei risultati; assenza di indipendenza politica del TS ed esclusione di quest'ultimo dai circuiti *formali* del *policy-making*. Cfr. U. Ascoli e C. Ranci (eds.), *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, New York, SpringerLink, 2002.

tazione possa anche far crescere poi le realtà che decidono di misurarsi con una cosa del genere. Intanto perché si passa anche da una sorta di responsabilizzazione maggiore, che viene dalla condivisione, dalla correzione del tiro che si può dare [...] mentre l'appalto, che pure come strumento utilizziamo [...] scopriamo anche che c'è una sorta di accordo non scritto per cui "se tu stai là, io non mi presento e se io sto qua, tu non ti presenti", e questo non consente neanche al servizio di migliorare o di andare avanti o di cambiare o appunto di invertire la rotta qualora quella precedente non fosse stata proprio la rotta ideale. E per noi poi è anche più faticoso intervenire sui servizi che si consolidano magari non benissimo, no? Perché poi si acquisiscono abitudini, modi di fare e quindi diventa più problematico».

Un'ulteriore ragione che è emersa nel corso delle nostre interviste concerne il fatto che attivare processi di co-programmazione ex art. 55 risponde alla necessità, per la PA, di promuovere un rafforzamento e una maggiore strutturazione delle organizzazioni *no profit*. Nella PA sembra quindi presente l'aspettativa che la co-programmazione e la sua formalizzazione attraverso un vero e proprio procedimento amministrativo possano stimolare **l'innesco di processi di *capacity building*** all'interno del Terzo settore: «*Li stiamo facendo crescere* – ha affermato un intervistato – *però il Terzo Settore spesso non è pronto. Invece, formalizzando così, anche loro cominciano a far moduli, a venire a un'assemblea*».

La volontà da parte della PA di interloquire, grazie all'attivazione di processi di co-programmazione, con un TS più strutturato emerge peraltro anche dal fatto che alcune Amministrazioni, oltre ad attivare le co-programmazioni, hanno parallelamente avviato dei percorsi di formazione destinati proprio ai soggetti del Terzo settore: è il caso del Consorzio Sociale di Pavia che, dopo aver realizzato una prima progettazione partecipata di innovazione sociale e prima di iniziare la co-programmazione del PdZ ex CTS, ha organizzato un ciclo di incontri sull'utilizzo degli strumenti disciplinati dall'articolo 55 del CTS[15]; ad Ascoli Piceno, invece, il Comune ha attivato,

[15] È stata così organizzata, tra aprile e giugno 2021, una scuola sul tema *Nuovo welfare, co-programmazione e co-progettazione tra enti pubblici e Terzo Settore*, gestita dal Centro Servizi Formazione. Gli approfondimenti hanno riguardato: *Welfare dei servizi, welfare di comunità: un'introduzione, un abc*, a cura di Massimo Conte; *Perché ha senso collaborare. La diffusione della collaborazione pubblico-privato. Le tante forme della collaborazione*, a cura di Gianfranco Marocchi; *La partnership tra pubblico e terzo settore: principi e valori fondanti*, a cura di Ugo De Ambrogio; *La co-programmazione ed il rapporto con gli strumenti di programmazione degli enti pubblici*, a cura di Luciano Gallo; *Gli istituti collaborativi previsti dalla riforma del terzo settore: la co-progettazione e le convenzioni*, a cura di Alceste Santuari; *Culture organizzative, collaborazione, processi per la co-progettazione*, a cura di Cecilia Guide; *Dai*

insieme alla locale fondazione di origine bancaria, un corso di formazione destinato al TS proprio sui temi della programmazione sociale.

5.2 *La co-programmazione dal punto di vista degli ETS*

Una volta ricostruita la struttura degli incentivi della PA, appare ugualmente interessante comprendere quali sono le motivazioni che hanno indotto gli ETS a rispondere agli avvisi di co-programmazione. Anche in questo caso, la ragione più evidente potrebbe essere rinvenuta nella condivisione da un punto di vista "valoriale" dell'approccio della co-programmazione, inteso come spazio di valorizzazione del ruolo del Terzo settore medesimo. Ciò nonostante, tale convergenza sul piano ideologico non va data per scontata, soprattutto alla luce degli oneri imposti dalla partecipazione agli incontri e ai potenziali svantaggi, perlomeno per alcuni ETS, rispetto alle prassi precedenti. È dunque importante indagare più a fondo le reali motivazioni che spingono gli ETS a partecipare.

Tra i principali incentivi messi in luce nel corso delle nostre interviste emerge innanzitutto il desiderio di provare a influenzare i contenuti del Piano di Zona. Come indicato dal rappresentante di un'associazione da noi intervistato: «*il fatto di poter in qualche modo influenzare (non è la parola giusta, ma non me ne viene una più corretta) i contenuti del Piano di Zona, significa che poi che se in futuro verranno fatti degli avvisi, dei bandi queste terranno conto dei contenuti del Piano che noi stessi abbiamo contribuito, quindi non saranno completamente aliene*».

L'interesse a partecipare da parte del TS, ovviamente, diventa ancora più immediato quando la co-programmazione è orientata non solo all'individuazione dei bisogni, ma, molto più pragmaticamente, alla definizione dei criteri che poi orienteranno l'effettiva *allocazione* di queste ultime.

In altri contesti, in cui i criteri di allocazione delle risorse non sono oggetto diretto della co-programmazione, prendere parte ai tavoli di lavoro può comunque essere un'occasione per i soggetti del Terzo Settore per acquisire tempestivamente indicazioni utili sugli orientamenti che l'Amministrazione intenderà seguire nei vari ambiti di interesse.

principi giuridici all'applicazione: la co-progettazione nell'esperienza del Comune di Bologna, a cura di Alceste Santuari; *Percorsi amministrativi per la co-progettazione,* a cura di Guido Ciceri. Cfr. M. Cau e E. Volpato, *La co-programmazione di un Piano Sociale di Zona. L'esperienza del Distretto di Pavia*, in «Impresa Sociale», n. 3, 2022, p. 45 ss.; Consorzio Sociale Pavese, *Piano Sociale di Zona, Distretto di Pavia. Programmazione 2021-2023*, 2022, p. 155.

Dalla partecipazione alle co-programmazioni e, in generale, alle forme di amministrazione condivisa, oltre a queste utilità dirette (nell'immediato o nel medio periodo) possono infine derivare agli ETS anche due benefici indiretti, comunque rilevanti per orientare la scelta di soggetti no profit di prendere parte al processo. Un'occasione di incontro collettivo, soprattutto se reiterato nel tempo, può in primo luogo aiutare gli Enti a coltivare il proprio capitale relazionale/sociale: «*comunque fare un lavoro in rete con altri soggetti, alcuni conosciuti altri meno o del tutto sconosciuti, è arricchente perché da un lato permette di conoscere altri punti di vista [...] dall'altro, proprio dal punto di vista pratico, permette di stringere delle relazioni che possono poi scaturire in qualcosa di concreto*». Non solo: la partecipazione formale degli ETS a un procedimento avviato dalla PA può anche contribuire, sul piano simbolico, a rafforzare la legittimità degli Enti di Terzo settore, tanto agli occhi dell'Amministrazione stessa quanto, più in generale, dell'intera comunità locale. In presenza di un regolamento comunale, che rinsalda ulteriormente le garanzie del procedimento, un'associazione di rappresentanza del mondo cooperativo osserva come la co-programmazione che «*veniva invece spesso utilizzata dal Comune per gestire anche Piani di Zona fosse un pò ad appannaggio di altri soggetti. Con questa regolamentazione si è dato un corpo nuovo al Terzo Settore dicendo: "tutti i soggetti che rientrano dentro gli ETS, quelli ovviamente iscritti al Runts eccetera eccetera, sono soggetti abilitati a co-progettare" e quindi questo legittima anche dal punto di vista dell'opinione pubblica il Terzo settore che può essere un soggetto che a pieno titolo entra dentro l'amministrazione condivisa, dentro i gangli [...]. Quindi c'è stato un rilegittimare anche il movimento cooperativo dentro il Terzo settore*».

6 La valutazione degli effetti

Questa sezione presenta alcuni risultati preliminari relativi a una ricognizione delle valutazioni espresse dagli attori coinvolti nelle co-programmazioni rispetto a due questioni specifiche. La prima concerne le *differenze* rilevate dai nostri intervistati tra le co-programmazioni dei Piani di Zona *ante litteram* attivate ai sensi della 328/2000 e quelle sulla base del nuovo strumento procedimentale definito dal CTS. La seconda valutazione pertiene alla percezione dei funzionari della PA e degli esponenti del Terzo settore rispetto ad alcune dimensioni che ci aiutano a delineare l'eventuale "**valore aggiunto**" prodotto dalle pratiche in questione.

6.1 *Dalla 328/2000 al Codice del Terzo Settore: come cambia la co-programmazione dei Piani di Zona?*

Considerando i casi presi in esame, emergono alcuni importanti elementi di novità. Stanti le dichiarazioni dei soggetti da noi intervistati, se le forme di programmazione partecipata, nel quadro generalissimo delineato dalla Legge 328, si traducevano in molti casi in semplici strumenti di informazione (talvolta nemmeno di consultazione) del TS da parte della PA, i procedimenti avviati ai sensi dell'art. 55 del CTS si sono caratterizzati per un'organizzazione più attenta, che ha aperto **spazi di interlocuzione anche inediti tra amministrazioni locali ed Enti del Terzo settore**. Come racconta una funzionaria da noi intervistata: «*nei primi anni, a memoria, i Tavoli erano organizzati più come una discussione su quello che aveva fatto il Piano di Zona nella triennalità precedente e su qualche intervento da parte del Terzo Settore. Non c'era un'analisi, diciamo, così approfondita*». Dalle parole di un esponente del Terzo settore emerge come le co-programmazioni e le co-progettazioni precedenti fossero realizzate «*in una forma molto più blanda, molto meno strutturata*». I "nuovi" tavoli sono stati in genere organizzati dalla PA con l'obiettivo di facilitare la partecipazione degli Enti. Un rappresentante del TS parla della co-programmazione del PdZ sottolineandone in questi termini gli elementi di novità: per la «*prima volta ci siamo messi intorno a un tavolo e abbiamo fatto un processo di brainstorming, di condivisione da cui poi è scaturito il Piano [...]; eravamo tutti allo stesso livello. Era una sorta di co-programmazione tra pari, ognuno diverso per l'esperienza e per il bagaglio di conoscenze che portava [...]. Però non c'era l'associazione più importante la cui voce abbiamo avuto l'impressione fosse più rilevante*».

Ciò che le nostre interviste fanno emergere è un parziale ri-orientamento del comportamento sia di alcune Pubbliche Amministrazioni sia del Terzo settore. Ad esempio, il coordinatore di un Ambito Territoriale Sociale spiega che «*le differenze fondamentali sono che prima la PA aveva molto di più il pallino in mano: eravamo noi al centro e tutti attorno a noi. Adesso ci sediamo veramente a una tavola rotonda dove ognuno è portatore di un interesse di pari dignità. Siamo molto più laterali, pur essendo un ente pubblico, mentre prima eravamo noi i "dominus", diciamo così*». In un altro territorio, l'intervistato ha sottolineato una graduale trasformazione del *modus operandi*, che non si realizza solo con le nuove co-programmazioni, ma che le nuove co-programmazioni sembrano ri-orientare: «*si è cambiato il criterio perché prima era a pioggia: "io entro nel Piano di Zona perché so che avrò un finanziamento del mio progetto". Poi nel 2010 è cambiata la logica [...]: cioè, non più l'approccio dell'"entro perché…", ma del "se tu entri, devi portare qualcosa"*».

Il grado di innovazione introdotta dalla formulazione dei Piani di Zona ex art. 55 rispetto alle vecchie prassi varia, comunque, da contesto a contesto in funzione dell'esperienza precedentemente maturata. I territori che vantano una maggiore consuetudine in queste prassi di governance partecipata, pur riconoscendo al procedimento della co-programmazione ex art. 55 alcuni aspetti di novità, sottolineano un cambiamento incrementale, più che radicale: «*c'è stato un passaggio graduale, nel senso che già i Piani di Zona, da noi, erano caratterizzati comunque da una forma partecipativa*». Al contrario, laddove la co-programmazione è stata attivata per definire il primo Piano di Zona dell'Ambito, l'Amministrazione procedente non esita a rappresentare i processi avviati e le dinamiche innescate grazie al ricorso all'art. 55 in termini "rivoluzionari".

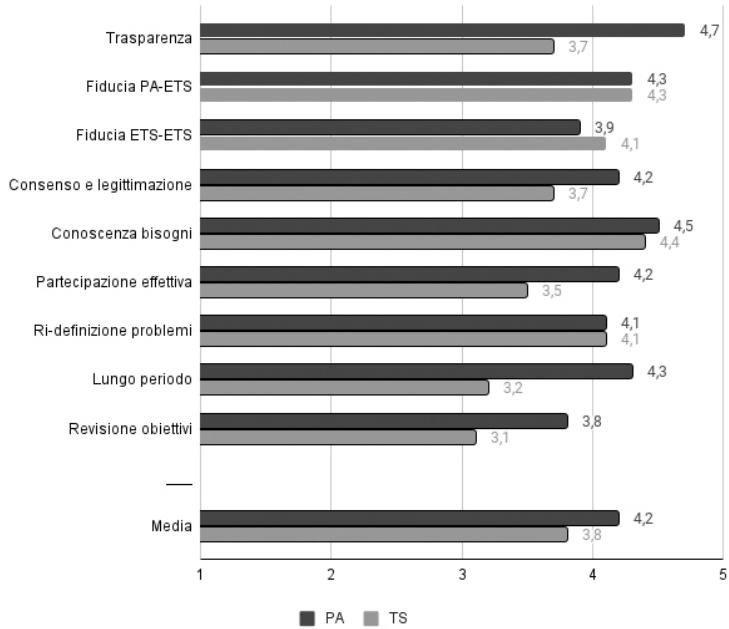
In sintesi, a detta dei nostri intervistati, l'avvio delle nuove prassi di co-progettazione tende ad accompagnarsi al tentativo da parte della PA e del TS di assumere una diversa "postura" rispetto alle prassi precedenti. Nel complesso, le amministrazioni pubbliche che abbiamo esaminato sembrano più attente ad assicurare un certo "**livellamento del terreno di gioco**", al fine di ridurre, almeno in parte, l'asimmetria tra i diversi soggetti in campo e ad acquisire attivamente proposte e sollecitazioni avanzate dagli ETS. D'altro canto, gli stessi ETS sono chiamati a re-impostare le loro "tattiche e strategie di gioco" alla luce degli assetti regolativi emergenti e non ancora consolidati, che si affiancano, senza sostituirle, alle prassi precedentemente esperite.

6.2 *Gli effetti percepiti delle nuove co-programmazioni sul contesto decisionale: quale "valore aggiunto"?*

Passando ora a esaminare gli effetti in termini di "valore aggiunto" percepito da parte degli attori coinvolti nei processi decisionali, sono state esaminate le conseguenze percepite sul *policy-making* locale considerando i seguenti aspetti: incremento della trasparenza; aumento del "consenso e della legittimazione" politica delle decisioni pubbliche assunte; miglioramento nella conoscenza dei bisogni sociali e nell'allocazione delle risorse; revisione sostanziale degli obiettivi perseguiti della PA; adozione di una visione di più lungo periodo nella produzione delle politiche; contributo alla ri-definizione del problemi (non solo *problem solving*, ma *problem setting*); infine, apporto alla revisione dei servizi.

La figura 3 riporta la sintesi delle valutazioni espresse dagli intervistati su una scala Likert con valori compresi tra 1 ("per niente d'accordo") e 5 ("del tutto d'accordo").

Figura 3 – *Il "valore aggiunto" delle co-programmazioni.*



Fonte: elaborazione degli autori.

Il primo aspetto indagato riguarda la **trasparenza** dei nuovi processi decisionali che può essere indagata sia "a monte", sia "a valle" della co-programmazione. Per quanto riguarda la fase a monte dell'avvio vero e proprio dei lavori, gli attori da noi intervistati rilevano un apporto positivo dei nuovi strumenti di co-programmazione rispetto alla trasparenza. Come riportato da una funzionaria comunale, per la PA ricorrere all'art. 55 è un elemento di garanzia (a livello amministrativo, ma anche politico) perché «*non si dà adito [...] al rischio che ci siano – mi passi il termine – "simpatie". Ecco perché comunque gli obiettivi, i criteri di valutazione, gli elementi, appunto, che vengono valorizzati e sono tutti scritti, codificati, trasparenti, valgono per tutti*». In modo simile, dal punto di vista del Terzo settore, la trasparenza sembra offrire una garanzia di maggiore inclusività del processo: «*la call per la partecipazione alla co-programmazione è stata molto ampia, [...] eravamo in tanti a quei tavoli, quindi ci verrebbe da dire che nessuno è stato escluso a priori*». La procedimentalizzazione è descritta da un altro esponente del TS in questi termini: «*si è fatto un avviso pubblico, si è nominato un responsabile del procedimento, si sono aperte delle sessioni di lavoro su 4-5 tematiche [...] e il risultato di questi tavoli tematici viene ovviamente verbalizzato, per cui vie-*

ne insomma data una forma precisa a quella che è la restituzione […]. Dentro queste aree si sono individuate delle priorità programmatiche e si è dato un riscontro pubblico».

La trasparenza insita nel ricorso alla co-programmazione, così come procedimentalizzata dall'art. 55, impatta sulle relazioni tra gli attori contribuendo a sgombrare il campo da sospetti di trattamenti differenziati e di parte, permettendo alla PA di giocare attivamente il proprio ruolo di garante del processo. Allo stesso tempo, l'apertura dell'arena a soggetti del TS tradizionalmente più "periferici" ha contribuito, in alcuni contesti, almeno nelle fasi iniziali, ad alimentare tensioni tra questi enti e soggetti del TS maggiormente strutturati e più abituati a interloquire con la PA.

Nella fase "a valle" dei lavori di co-programmazione, la gestione della trasparenza torna di nuovo maggiormente soggetta alla discrezionalità decisionale della singola PA, che può adottare strategie comunicative differenti e decidere di dare maggiore o minore pubblicità ai materiali prodotti, perlopiù facoltativi. Le Linee guida ministeriali si limitano infatti a ricordare che, oltre alla necessaria verbalizzazione degli incontri, costituisce «una buona pratica» raccogliere la documentazione eventualmente prodotta nelle sessioni istruttorie dagli ETS partecipanti, unitamente a una relazione del responsabile del procedimento in merito allo svolgimento dell'attività di co-programmazione e agli esiti raggiunti.

In alcuni casi, l'Amministrazione procedente ha reso buona parte dei materiali relativi al procedimento disponibili *online*[16] e ha pubblicato un'apposita pagina web, mentre in altri contesti non esiste alcuna pagina web dedicata e i materiali, diversi dal mero avviso pubblico, sono resi disponibili solo a fronte di una formale richiesta di accesso agli atti.

Nel complesso, si noti che le valutazioni circa l'aumento della trasparenza appaiono particolarmente positive da parte degli esponenti della PA, mentre i rappresentanti del TS esprimono un apprezzamento più contenuto per i progressi realizzati su questo terreno (cfr. Fig. 3).

Una seconda dimensione di analisi che ci permette di stimare il valore aggiunto delle co-programmazioni pertiene al **rafforzamento delle relazioni fiduciarie**, tra PA ed ETS e tra soggetti del Terzo settore. Anche in questo caso, si tratta di obiettivi talvolta esplicitamente indicati negli Avvisi pubblicati dalle Amministrazioni. Nel calendario allegato all'Avviso leccese e nell'Avviso pavese si specificava infatti – usando peraltro le stesse parole – che uno dei fini perseguiti consisteva proprio nella «*costruzione di un clima*

[16] Fra questi in alcuni casi possiamo trovare *slide* di presentazione, elenchi dei soggetti ammessi ai tavoli, manuali operativi dei tavoli, verbali, delibere e anche video di alcuni incontri.

di reciproca fiducia fra i partecipanti ai tavoli di co-programmazione, quale espressione dell'esercizio di funzioni pubbliche in forma sussidiaria, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dall'art. 118, comma 4 della Costituzione». Anche in questo caso, l'obiettivo è indicato nel DM 72/2021, quando si afferma che una delle finalità dell'art. 55.2 del CTS consiste proprio nella «*produzione di clima di fiducia reciproco*».

Ovviamente, anche su questo punto – sul livello di fiducia tra Amministrazione pubblica e Terzo settore e tra ETS – non mancano valutazioni critiche, come quelle di chi, nel TS, osserva come la coesistenza di canali di comunicazione formalizzati e collettivi e canali di comunicazione informali e bilaterali tra PA e TS rischi di minare il "processo di fiducia" su entrambi i fronti: «*Poi, capisci, se io in un tavolo propongo di fare una certa cosa, se ne discute in quel tavolo e poi quella cosa viene espunta e in sede di Comitato [dei Sindaci; n.d.r.] viene approvata e c'è la cosa che ho proposto io [...] gli altri dicono: "Ma allora hai giocato sporco! Sei andato dal Sindaco tuo amico, ti sei fatto approvare la cosa che non sei riuscito a far passare" [...] è chiaro che ci sono purtroppo anche dinamiche di questo tipo, che a volte a volte sì, succedono [...] C'è il duplice rischio [...] che magari sul tavolo uno partecipa semplicemente per parlare e impedire che altri si avvantaggino. E poi, diciamo, le sue partite se le va a giocare diversamente e parallelamente*». Tuttavia, al netto di questo rischio, che peraltro non dipende direttamente dal ricorso alla co-programmazione ex art. 55 (ma dal suo aggiramento), le valutazioni restano nel complesso positive, tanto da parte della PA quanto da parte del TS.

In maniera simile, a fronte della percezione di un effetto positivo generato dalle co-programmazioni sulle relazioni tra gli ETS coinvolti, vi è chi evidenzia la necessità di un lavoro di lungo periodo, indispensabile per superare ostilità e conflittualità storicamente radicate tra diversi Enti: «*in alcuni casi si sono create delle buone relazioni, anche insperate. E in altri casi ovviamente qualcuno cerca sempre un po' di mantenere il proprio orticello; quindi, magari fa un po' più fatica*».

Strettamente collegato al tema del rafforzamento della fiducia tra gli attori che partecipano all'arena, vi è quello che attiene alla percezione del **grado di consenso e legittimazione politica** intorno alle decisioni pubbliche adottate dalla PA passando attraverso le co-programmazioni, così come regolate dal CTS. Su questo aspetto si registra un certo scarto tra le valutazioni della PA e quelle del TS, con la prima che sembra percepire un maggiore effetto positivo delle co-programmazioni sul consenso delle decisioni adottate, e il secondo che, pur apprezzando i progressi, si mostra più prudente nella valutazione. Da parte del Terzo settore si segnala infatti anche la possibile strumentalità del ricorso all'art. 55 da parte della PA: «*condividere le deci-*

sioni prima di dire: "sono queste, sono definitive", sicuramente aiuta. Almeno far credere che sia così! O perlomeno, più che semplicemente "far credere", far almeno capire che l'intenzione almeno c'è, è già molto – afferma un esponente del Terzo settore – *Poi non lo so se a livello politico è esattamente così, però il "ti coinvolgo, ascolto la sua voce" sicuramente aumenta questa sensazione di condivisione effettiva*».

Anche in merito alla capacità delle co-programmazioni di stimolare una *visione "di lungo periodo"* le valutazioni sembrano parzialmente divergere in funzione dell'appartenenza organizzativa degli intervistati. I dubbi, espressi principalmente dal Terzo settore, sono riconducibili in parte al fatto che, comunque, i PdZ conservano un orizzonte temporale di durata triennale e, in parte, al fatto che il triennio della programmazione può incrociarsi con le scadenze elettorali, rendendone incerta una piena implementazione.

Maggiore consenso si registra quanto alla capacità delle co-programmazioni realizzate di **accrescere il livello di conoscenza** di PA e TS rispetto ai bisogni sociali presenti nel territorio. È peraltro uno dei principali effetti attesi dall'impiego del nuovo *policy tool*. Come noto, l'art. 55 qualifica la co-programmazione come procedimento finalizzato, innanzitutto, proprio all'individuazione «dei bisogni da soddisfare». Su questo aspetto ha inoltre insistito la sentenza 131/2020 della Corte costituzionale che ha argomentato come gli istituti dell'amministrazione condivisa regolati dal CTS permettano alla PA di coinvolgere gli ETS che, «*in quanto rappresentativi della "società solidale", [...] spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico [...] preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico)*». Anche gli Avvisi pubblici dei casi esaminati indicano, tra gli obiettivi perseguiti, proprio il desiderio di «*arricchire il quadro conoscitivo*» dell'Amministrazione Procedente (Pavia e Lecce), oppure delineano il ruolo dei soggetti della rete locale nei termini di «*una partecipazione attiva attraverso un contributo conoscitivo del territorio, sia in termini di bisogni che di risorse*» (Crotone).

Sul punto le valutazioni degli intervistati sono generalmente positive o molto positive, senza rilevanti distinzioni tra PA e TS. C'è chi sottolinea, ad esempio, che la co-programmazione consente alla Pubblica Amministrazione di raccogliere informazioni non solo dagli Enti del Terzo settore erogatori di servizi, ma anche da «*quelli che hanno all'interno persone che ne usufruiscono di quei servizi: ad esempio, l'associazione disabili che cura l'assistenza disabili. Quindi, se tu li coinvolgi subito, è chiaro che poi c'è una risposta diversa rispetto a un servizio erogato. Questo, secondo me,*

è fondamentale». Altrove, la valutazione è più sfumata: nelle parole di un Assessore, «*la co-programmazione ci ha dato la possibilità di tarare meglio i progetti sulla base di alcune sollecitazioni che sono giunte. Devo dire, niente di originale, nel senso di nessun contributo straordinario, ma utile*».

Il potenziale valore aggiunto generato dalle co-programmazioni potrebbe poi consistere nel possibile effetto di **revisione sostanziale degli obiettivi** perseguiti dalle Amministrazioni. Se l'amministrazione condivisa serve, tra l'altro, ad allineare offerta della PA e domande della società, ci si potrebbe in molti contesti attendere cambiamenti non irrilevanti nella programmazione delle politiche sociali. Rispetto a questo tema, le considerazioni dei testimoni appaiono più diversificate e – di nuovo – mediamente più positive nella PA che nel TS. C'è chi sottolinea come sia stato possibile riorientare gli obiettivi di certi ambiti di *policy* ma non di altri, e chi invece fatica a individuare, nei documenti programmatici prodotti, significative novità. «*Non ho in mente cambiamenti epocali [...]* – afferma un esponente del TS – *Sicuramente sono stati presi in considerazione, messi poi nel documento le cose che noi abbiamo detto, ma forse anche tra quelle non c'era niente di così dirompente, di così innovativo*». Dalla PA c'è anche chi evidenzia come il fatto di "calarsi" nel sistema dei servizi e dei macro-obiettivi che il territorio si dà porti il TS a non entrare "a gamba tesa" «*in un sistema di servizi ormai strutturato da tanti anni [...] pensando di stravolgere i passaggi: devono essere comunque graduali perché comunque abbiamo tutto un sistema sociale, socio sanitario, sanitario, legato alle politiche educative, di istruzione veramente complesso che non è… non è pensabile stravolgerlo*».

7 Co-programmazione: quali prospettive?

A partire da una mappatura delle esperienze di amministrazione condivisa realizzate in Italia in base alle disposizioni contenute nel D.lgs 117/2017, il presente capitolo ha inteso contribuire al dibattito scientifico relativo ad alcuni degli istituti introdotti dal CTS restituendo, prima, una fotografia aggiornata dell'effettivo ricorso ai nuovi *policy tool*, e, successivamente, le evidenze emerse dallo studio di cinque esperienze di nuova co-programmazione per la definizione di Piani di Zona.

La ricerca qui presentata ha consentito di far luce su questioni fino a oggi scarsamente approfondite. La sua natura esplorativa e il numero ancora contenuto di casi porta a suggerire cautela rispetto alla generalizzazione dei risultati. Ciò detto, l'analisi empirica condotta contribuisce alla presente letteratura sul tema in tre modi.

Primo, il nostro studio permette di cogliere – seppur con i limiti già esposti – i tratti essenziali della morfologia e della dinamica del fenomeno in esame, descrivendone andamento nel tempo e distribuzione geografica e settoriale.

Secondo, esso ha indagato l'organizzazione di alcuni procedimenti di co-programmazione, sino ad oggi poco studiate, concentrandosi sulla formulazione di Piani di Zona, che già prevedevano, secondo il dettato della legge 328/2000, l'attivazione di forme di programmazione partecipata.

Terzo, la nostra analisi empirica ha messo in luce non solo le ragioni del ricorso al nuovo strumento procedimentale (la co-programmazione ex art. 55 del D.lgs 117/2017) da parte dei soggetti coinvolti, ma anche le loro valutazioni rispetto sia alle precedenti prassi, sia al valore aggiunto prodotto.

Le esperienze da noi considerate sono per certi versi pioneristiche, nel senso che rappresentano, nei rispettivi contesti di riferimento, una delle prime (se non la prima) prassi di co-programmazione realizzate ex art. 55, nonché il primo caso di formulazione dei Piani di Zona con questo strumento partecipativo. Questa considerazione porta inevitabilmente a interrogarsi sul futuro degli istituti di amministrazione condivisa e, in particolare, della co-programmazione. Adottando una visione prospettica, emergono alcune questioni rilevanti relative alla **portata del cambiamento** in atto e alle probabilità di un suo **consolidamento**.

Quanto alla portata del cambiamento, la rilevazione degli avvisi di co-programmazione ne ha messo in luce una diffusione ancora molto parziale. Ne consegue che, tutto sommato, siamo di fronte a un cambiamento decisamente contenuto, a maggior ragione in ambiti diversi da quello delle politiche sociali. Inoltre, per quanto contenuto, tale cambiamento sarà in grado di diventare significativo solo se saprà generare effettivamente nuove relazioni tra PA e TS; esito – quest'ultimo - che non può essere dato per scontato a fronte sia di palesi difficoltà registrate in alcuni contesti, sia della capacità degli attori coinvolti di adattarsi e assorbire strumentalmente le nuove pratiche, affinché nulla cambi.

Rispetto invece alla probabilità di un consolidamento del nuovo *modus operandi*[17], le testimonianze raccolte sembrano rivelare una certa ambivalenza. Le Amministrazioni che si sono cimentate di meno con strumenti partecipativi come co-programmazioni e co-progettazioni hanno rappresentato i nuovi procedimenti realizzati in termini quasi sperimentali, ricorrendo alle

[17] Sul consolidamento di prassi partenariali di policy-making a livello locale, si veda P. Vesan e V. Sparano, *I partenariati per lo sviluppo locale. Logica politica e dinamiche di consolidamento*, Roma, Carocci editore, 2009.

immagini del "banco di prova" e della "scommessa". In altri casi, il ricorso agli strumenti del CTS è invece considerato oramai come una modalità ordinaria di lavoro, pur venendo riconosciuta la fragilità di un processo di cambiamento che si trova ancora in uno stadio iniziale.

Nel complesso – a fronte dell'indubbia onerosità del ricorso ai nuovi strumenti – il consolidamento delle trasformazioni avviate dalla PA dovrà rivelarsi tanto vantaggioso per le parti in campo da riuscire a vincere le resistenze talvolta opposte dalla stessa PA, le diffidenze e le eventuali rendite di posizione fatte valere dal TS, nonché le tentazioni della politica e del TS di continuare a coltivare relazioni di mutuo accomodamento.

Appendice – Lista delle interviste.

Org.	*Intervistato/i*	*Area*	*Data*
PA	1. Attore politico	Rimini	17/05/2023
PA	2. Attore politico 3. Funzionario 4. Funzionario	Lecce	17/05/2023
PA	5. Attore politico 6. Funzionario	Pavia	22/05/2023
TS	7. Associazione	Rimini	09/06/2023
TS	8. Associazione	Lecce	20/07/2023
PA	9. Funzionario	Rimini	27/07/2023
TS	10. Associazione	Pavia	06/10/2023
PA	11. Funzionario	Ascoli Piceno	10/10/2023
TS	12. Associazione	Ascoli Piceno	27/10/2023
PA e Altro	13. Attore politico 14. Funzionario 15. Esperto esterno 16. Esperto esterno	Crotone	07/11/2023

Nota: PA = Pubblica Amministrazione; TS = T

Marco Marucci

ESPERIENZE DI CO-PROGETTAZIONE: TRE DIMENSIONI DI GOVERNANCE PARTECIPATIVA

Sommario: 1. Introduzione e quadro metodologico. – 2. Il primo livello di engagement: la partecipazione. – 3. Come definire una partecipazione effettiva: la delega di potere. – 4. Il ruolo delle competenze: la preparazione di operatori ed amministratori. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione e quadro metodologico

Valutare esperienze di amministrazione condivisa non è un esercizio semplice. Esistono alcune metriche, utilizzate anche in casi studio a livello internazionale rispetto al concetto più generale di *participatory governance*[1], che partono comunque da una eterogenea interpretazione di cosa sia un reale e misurabile impatto sociale[2]. Tema dibattuto e controverso che richiama alcuni dilemmi generali dell'azione valutativa, come l'apertura a risultati inattesi, imprevedibili e inizialmente considerati marginali[3]; o la valorizzazione di elementi positivi che possono anche essere generati dall'aver semplicemente avviato un processo di progettazione sociale[4]. Nel campo dei servizi sociali, della cultura, dell'interesse generale come richiamato dall'art.5 della Riforma del Terzo Settore (Dlgs. 117/2017), tali effetti imprevisti e, per

[1] Cfr. A. Fung, *Varieties of participation in complex governance*, in «Public Administration Review», vol. 66, 2006, pp. 66-75; A.Fung, *Democratic theory and political science: A pragmatic method of constructive engagement*, in «American Political Science Review», vol. 101, n.3, 2007, pp.443–458; D. Campagna, *Participatory Governance and Cultural Development. An empirical Analysis of European Capitals of Culture*, Switzerland, Palgrave Macmillan Cham, 2022; C.Ansell, A.Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 18, iss. 4, 2008, pp. 543-571; J.M.Bryson, B.C Crosby & D.Seo, *Using a design approach to create collaborative governance*, in «Policy & Politics», vol. 48, n. 1, pp. 167–189, 2020.

[2] https://www.guidaeuroprogettazione.eu/misurare-impatto-sociale/

[3] Cfr. R.K Merton, *The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action*, in «American Sociological Review», vol I, iss. 6, 1936, pp. 894-904; G. Westhorp, *Using complexity-consistent theory for evaluating complex systems*, in «Evaluation», vo. 18, n. 4, 2012, pp 405–420.

[4] Cfr. V. Lo Presti, *L'Uso dei Positive Thinking nella ricerca valutativa*, Milano, Franco Angeli, 2020.

certi versi, inquantificabili, spesso diventano la norma. È compito quindi di una valutazione qualitativa[5], che prenda in considerazione quanto più gli aspetti relazionali e di contesto, quello di individuare, attraverso un'analisi di casi studio come proposta nel presente lavoro, alcuni punti di forza e di debolezza relativi, nel nostro caso, ad esperienze di co-progettazione, come previste dall'art.55 del Codice del Terzo Settore e ad altri istituti similari. Nell'individuare una chiave di lettura trasversale si è preso spunto da alcuni approcci condivisi in letteratura che vedono nella valutazione di **pratiche di *participatory governance*** almeno tre dimensioni su cui sviluppare specifiche rielaborazioni. Le tre dimensioni individuate da Archon Fung[6] sono quelle dello schema tridimensionale dello spazio istituzionale, che lui definisce "democracy cube": *representation*, *communication* and *power delegation*. Nel nostro contesto queste dimensioni sono state reinterpretate e declinate in scale valutative che corrispondono a: partecipazione; potere (livello di delega); preparazione (competenze utili). Per partecipazione si intende il livello di coinvolgimento dei portatori di interessi, tra i quali è sempre previsto un attore istituzionale spesso proponente o ispiratore dell'iniziativa (Comune, Municipio, Regione). Si è utilizzata una nuova classificazione per descrivere diversi livelli di partecipazione, seppure in presenza di una copiosa letteratura in materia[7], per dare maggior risalto ad una valutazione espressa, in gran parte, dagli stessi attori coinvolti. La **delega di potere** rimane uno degli elementi centrali che interessa, chiaramente, la qualità del livello di partecipazione: se non avviene una delega vera del potere decisionale, ci si avvicina molto al concetto di *tokenism* ovvero di finta ed apparente partecipazione[8]. L'esempio classico è quello di una partecipazione aperta solo su determinate

[5] Cfr. M.Cardano, *La ricerca qualitativa*, Bologna, Il Mulino, 2011 (vol. 1, pp. 1-330); D.Silverman, *Doing Qualitative Research. A Practical Guide*, London, Sage 2000; G. Gianturco, F. Colella, (2017), Costruendo un mosaico. Caratteristiche e peculiarità della ricerca qualitativa, in Sara petroccia (a cura di), In Between Global and Local. Cultural Changes, Bologna, Esculapio Editore, 2017; L. Ricolfi, a cura di, *La ricerca qualitativa*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997.

[6] Cfr. A. Fung, *op cit.*, 2006.

[7] Cfr. S. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, «Journal of the American Planning Association», vol. 35, n.4, 1969, pp. 216–224; D. Wilcox, *Community participation and empowerment: putting theory into practice*, in «Rra Notes», vol. 21, iss.1, 1994, pp.78-83; R Eyben, *The rise of rights*, IDS Policy Briefing 17, May 2003; L. Bobbio, a cura di, *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Roma Carocci, 2013; U. Allegretti, a cura di (2018), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2018.

[8] Cfr.. S. Arnstein, *op. cit.*; Roger A. Hart, *Children's Participation: From tokenism to citizenship*, Innocenti Essay, n. 4, International Child Development Centre, Firenze, 1992.

questioni "pre-scelte" dall'amministrazione proponente, mentre manca la possibilità di intervenire su tutti gli aspetti progettuali. La **preparazione** invece è intesa come una prima indagine sul livello di competenze possedute dai funzionari pubblici, ma anche dagli operatori del Terzo Settore, in particolare sui nuovi istituti previsti dalla Riforma del TS. L'ipotesi è che manchi ancora un'azione di *capacity building* adeguata ad affrontare taluni aspetti, anche complessi, degli istituti utilizzati, anche a seguito della sentenza n.131 del 2020 cella Corte costituzionale[9], che ha interpretato in termini generali il campo d'azione del Codice del Terzo Settore. Partecipazione, potere, preparazione, quindi, come dimensioni d'indagine di una ricerca sperimentale che vuole aggiungere a precedenti valutazioni un'interpretazione dei principali limiti e delle opportunità previste dall'**amministrazione condivisa**[10]. Pratica, quest'ultima, che si sta diffondendo in maniera capillare nell'operato delle pubbliche amministrazioni e che sta sperimentando, come vedremo, una diversità di approcci su cui è necessario riflettere[11]. L'obiettivo della presente ricerca è, quindi, individuabile in una prima raccolta di esperienze positive,

[9] *"Si instaura, in questi termini, 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* (ECLI:IT:COST:2020:131)*"*. Scaricabile da https://www.corte costituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2020&numero=131

[10] Cfr. L. Fazzi, *Il nuovo welfare collaborativo in Italia: co-programmazione e co-progettazione come strumenti di innovazione del welfare locale*, Trento, Euricse Research Reports, n.25, 2023°; L. Fazzi, *Abitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della co-programmazione in Italia*, Trento, Euricse Research Reports, n.26, 2023b; L. Fazzi, *Costruire i servizi e gli interventi: La coprogettazione in pratica*, Trento, Euricse Research Reports, n.27, 2023c; L. Fazzi, *Co-progettazione e welfare locale in Italia: innovazione o ancora un problema di dipendenza dal percorso?*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», n.1, 2023d, pp. 119-136; U. De Ambrogio, G. Marocchi, a cura di, *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci Editore, 2023; P. Vesan, F. Razetti, M. Papa , *L'amministrazione condivisa e l'"effetto di sistema": prime valutazioni*, in «Impresa Sociale», n. 2, 2023, pp. 89-96; Iress, *L'evoluzione del rapporto Pubblico-Privato alla luce del Nuovo Codice del Terzo Settore*, Report, Bologna, 2021.

[11] Cfr. A. Scialdone, a cura di, *Amministrazione condivisa. Ambiti e contesti di collaborazione tra istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile*, in «RTSA», n.2, 2023.

effettuata tramite raccolta documentale ed interviste individuali, trascritte ed elaborate seguendo la logica dei temi trasversali prestabiliti a monte.

Senza entrare nel dettaglio dei progetti selezionati per la presente analisi di casi studio (tabella 1), per le finalità della trattazione in oggetto basti sapere che: per la Regione Toscana il progetto "Toscana: Regione accessibile a tutti" prevedeva la predisposizione di forme di mobilità speciale agevolata da parte di persone portatrici di abilità motorie differenziate come, ad esempio, itinerari attrezzati per *handy-bike* e la mappatura, con descrizione dei luoghi accessibili per tipologia di disabilità; il Comune di Bergamo ha invece avviato il primo Partenariato Speciale Pubblico-Privato in Italia per la valorizzazione del complesso del Monastero del Carmine, affidandolo in comodato d'uso per 20 anni alla Coop. sociale Teatro Tascabile di Bergamo con il compito di progettare il recupero degli spazi e programmare le attività culturali, reperire i fondi, gestire i lavori e procedere alla realizzazione degli interventi; il Comune di Roma, in continuità con il servizio "Roxanne" ha previsto un suo ampliamento includendo, oltre al punto di accesso, servizi di cohousing ed interventi per l'inclusione sociale per vittime di tratta e di grave sfruttamento sessuale o lavorativo; Il Municipio XI di Roma ha infine promosso un progetto di sostegno e valorizzazione della figura del *care-giver* familiare destinato a fornire servizi di orientamento formativo/informativo ai nuclei familiari e svolgere un supporto di vario livello al caregiver familiare.

Tabella 1 – *Intervistati per studio di caso e dimensione dei partenariati*

Studio di caso	Rappresentanti Ente locale	Rappresentanti ETS	Stakeholders presenti ai tavoli
Regione Toscana: Progetto "Toscana: Regione accessibile"	• Referente della Direz. Turismo, commercio e servizi della Regione Toscana	• Rappresentanti (2) della Cooperativa Itinera (Livorno)	• Regione Toscana; • Fondazione Sistema Toscana; • Toscana Promozione Turistica; CRA Centro Regionale Accessibilità; • ETS: Coop. Impresa sociale "Itinera"; Coop. sociale "Melograno"; OdV. "Handy superabile"

Studio di caso	Rappresentanti Ente locale	Rappresentanti ETS	Stakeholders presenti ai tavoli
Comune di Bergamo: Teatro Tascabile di Bergamo	• Ex-funzionaria del Comune di Bergamo • Assessora alla cultura del Comune di Bergamo	• Rappresentante della Fondazione Fritzcarraldo • Rappresentanti (2) della Coop. Teatro Tascabile di Bergamo	• Comune di Bergamo; • Coop.sociale Teatro Tascabile di Bergamo; MiBACT (MIC dal 2021); Fondazione Fitzcarraldo
Comune di Roma: Progetto "Roxanne e oltre"	• Referente del Dipartimento Politiche Sociali e Salute del Comune di Roma • Referente del Dipartimento Politiche Sociali e Salute del Comune di Roma	• Rappresentante Coop. Parsec	• Dipartimento Politiche Sociali e Salute del Comune di Roma • Fondazione Roma Solidale - Onlus • Parsec Cooperativa Sociale • Casa dei Diritti Sociali • Cammino Cooperativa Sociale Onlus • Magliana 80 Cooperativa Sociale • Associazione Ora d'aria APS, • Cooperativa Roma Solidarietà (CRS) Onlus • Fondazione Roma
Municipio XI di Roma: Progetto "Caregiver familiari"	• Responsabile del progetto del Municipio XI	• Rappresentante della Onlus H-Anno Zero	• Direzione Socio-Educativa - Servizio Sociale Municipio Roma 11 • 8 ETS (di cui molte Cooperative sociali) • Consulta municipale per i Diritti delle Persone con Disabilità e delle loro Famiglie

Le interviste sono state effettuate tra giugno e luglio 2023 e sono state indirizzate a testimoni chiave sia in rappresentanza degli Enti locali che degli ETS (tabella 2). La traccia delle interviste ha voluto indagare, in particolare, sugli aspetti relativi alla gestione dei bandi emanati e il relativo livello di partecipazione degli attori coinvolti, senza tralasciare alcune dinamiche di contesto come i precedenti rapporti tra amministrazioni pubbliche e Terzo settore ed alcune ricostruzioni degli eventi antecedenti ti tipo politico-amministrativo. Le interviste sono state accompagnate da una raccolta di documentazione di tipo amministrativo (bandi, proposte progettuali, convenzioni etc.) oltre la preliminare *desk review* comprensiva di letteratura grigia.

Tabella 2 – *Codici utilizzati nei riferimenti alle interviste*

Codice assegnato	**Figura di riferimento**
Tosc.1	Referente Regione Toscana
Tosc.2	Responsabili Coop. Sociale Itinera
Berg.1	Rappresentante Fondazione Fritzcarraldo
Berg.2	Ex-dirigente Comune di Bergamo
Berg.3	Referenti Coop. Sociale T.T.B.
Berg.4	Assessora alla Cultura del Comune di Bergamo
Roma.1	Referente del Comune di Roma
Roma.2	Referente del Comune di Roma
Roma.3	Referente Coop. Sociale Parsec
RM11.1	Referente del Municipio XI
RM11.2	Rappresentante Onlus H-Anno Zero

2. Il primo livello di engagement: la partecipazione

Il primo elemento su cui verte la nostra analisi è quello relativo al coinvolgimento dei principali attori coinvolti, quasi sempre individuati attraverso un bando aperto da parte delle amministrazioni pubbliche, diretto ad ETS iscritti al Registro unico – RUNTS. I bandi prevedono spesso l'attribuzione di punteggi, a volte con l'obiettivo di aggregare gli ETS in consorzi e magari escludere quelli meno preparati (Roma) a volte semplicemente per individuare le associazioni più adatte a cui attribuire i compiti più impegnativi (Toscana): "*nella selezione che abbiamo fatto è stata fatta una graduatoria prendendo gli elementi del Ministero* (il bando prevedeva l'utilizzo di fondi PNRR messi a disposizione del Ministero del Turismo, n.d.r.) *e attribuendo a questi elementi un punteggio. In modo che gli ETS che rispondevano avessero le caratteristiche corrispondenti agli elementi ministeriali. Questo ha fornito dei punteggi che hanno definito chi partecipava alla co-programmazione, cioè non c'erano esclusi, c'erano semplicemente ETS che avevano più caratteristiche. […] Non si esclude nessuno. Non a priori, soprattutto con questo tema*." [Tosc.1]

La selezione presuppone quasi sempre l'iscrizione dell'ETS al Registro unico nazionale in cui sono divise le diverse tipologie di organizzazioni (APS, OdV, Fondazioni etc.), anche in considerazione delle attività di interesse generale perseguite, scelte tra quelle indicate nell'art.5 del CTS, ed è questo un primo grande fattore di escludibilità di tutte quelle associazioni che per dimensioni, capacità economiche ed organizzative non siano iscritte al RUNTS. In un caso analizzato è stato fatto notare come la stessa natura di ETS dovrebbe garantire automaticamente il perseguimento di un interesse generale ed è, quindi, emersa anche la proposta di non limitare le attività di interesse generale ad una lista più o meno esauribile come quella del CTS, ma di interpretare, appunto, la stessa natura degli ETS di vario tipo come garanzia di attività di interesse generale [Berg.1]. Il meccanismo più stringente adottato dal legislatore, tuttavia, è mirato a limitare usi non distorti della disciplina di favore legata agli ETS e l'ampia estensione delle attività ricomprese nell'art.5 del CTS cerca di colmare, in parte, questa demarcazione. Rimane comunque come spunto riflessivo quello di ampliare, con il tempo, la lista di attività previste, ad esempio comprendendo le numerose associazioni che si occupano oggi di *community building*.

Il **partenariato** effettivo va spesso oltre gli ETS individuati tramite bando di gara, perché coinvolge, oltre al Dipartimento del Comune interessato, altri enti *in house* delle amministrazioni pubbliche locali, come quelli dedicati alla comunicazione e alla diffusione delle informazioni, funzionali alla

buona riuscita del progetto, oppure altri Dipartimenti ed agenzie pubbliche a vario titolo interessati alla fase esecutiva (come il CAI nel progetto della Regione Toscana che si è affiancato agli ETS per la segnalazione di sentieri accessibili ai disabili). Nel caso del Partenariato Speciale Pubblico-Privato (PSPP) del Comune di Bergamo invece, la gestione di lunga durata della cooperativa sociale "Teatro Tascabile di Bergamo" ha permesso di stipulare , in un momento successivo, ulteriori accordi con altri partner, come l'Università di Bergamo che co-gestisce la biblioteca teatrale insieme alla cooperativa. In questo caso la cooperativa acquisisce quindi una natura diversa rispetto ai classici affidamenti, e diventa più un intermediario tra società civile organizzata e Comune stesso: "[Il ruolo della Cooperativa, ndr.] *non è quello di un soggetto che intende approfittare della gestione dell'intero Carmine, ma quello di essere soggetto referente, per esempio nella individuazione di terze parti che siano in grado di completare il processo di valorizzazione di un bene pubblico*" [Berg.1], attivando quindi una serie di relazioni, che potremmo definire di secondo o terzo livello, con altre realtà locali quali Università, enti religiosi, altri ETS, enti privati. "*La cosa che mi preme di più non è soltanto la cura del bene pubblico, ma soprattutto quella che viene generato fuori dal bene pubblico. Il fatto che loro stiano portando fuori, in rapporto con imprese sociali e altri enti del terzo settore, le proprie attività culturali, in una logica di creazione e di impatto generativo, con effetti sociali diretti sulle persone*" [Berg.1].

La gestione dei bandi rimane comunque elemento fondamentale per rendere effettiva la partecipazione, almeno in ingresso. Si pensi semplicemente al fatto che mentre il periodo minimo di pubblicazione è di 30 giorni, esistono amministrazioni che per garantire una partecipazione più ampia mantengono il bando pubblicato per 45-60 o anche 90 giorni [Berg.1] [Roma.1]. Queste ovviamente sono scelte che risiedono nell'amministrazione locale e dipendono da molteplici fattori, a volte non legati alla sensibilità degli amministratori (ad esempio la necessità di accelerare le tempistiche semplicemente per impegnare le risorse stanziate).

In alcuni casi (Regione Toscana) tutte le proposte pervenute sono state ammesse al finanziamento e quindi alle fasi di co-progettazione. In altri (Comune di Roma) la selezione di un solo consorzio di ETS, effettuata da una commissione di esperti in materia, è stata preliminare all'accesso alle fasi successive. I primi incontri, successivi a questa fase, sono di tipo interlocutorio, di conoscenza e di condivisione degli obiettivi, anche per evitare sovrapposizioni in caso di diverse proposte, e vengono forniti alcuni strumenti e dei contatti utili alla progettazione esecutiva. Oppure, nel caso dei consorzi, la prima riunione può diventare direttamente operativa definendo *budget*, ruoli e singole attività delle progettazioni, sempre in uno spirito di libertà

di condivisione di idee e proposte: "*Il Comune di Roma ha indetto una riunione coinvolgendo molti degli attori locali che hanno, come dire, collaborato con Roxanne […] hanno pensato a questo incontro per ragionare liberamente, modello brainstorming sulla 'tratta' oggi […] Abbiamo fatto un simposio, poi eravamo tutti molto tecnici, tutti molto skillati* [esperti, n.d.r.]. *Quindi, come dire, è stato anche estremamente piacevole*" [Roma.3]. I successivi incontri, in media da due a quattro, servono per definire meglio alcune specifiche e concordare le linee di spesa, il monitoraggio ed i risultati attesi entro determinate scadenze: "*la cosa interessante è come loro hanno modulato nel progetto tutte queste iniziative e come si sono saputi agganciare ognuno di loro a farne una parte e sempre in forma di partenariato*" [Roma.1]. Il tutto avviene in un tempo relativamente breve e comunque nel giro di uno o due mesi, a seguito dei quali segue la firma della convenzione e l'avvio esecutivo del progetto. I tavoli tecnici riescono a velocizzare molto i passaggi amministrativi necessari sono quindi uno strumento indispensabile soprattutto per passare alle fasi operative, dove i tavoli diventano invece funzionali al monitoraggio e al superamento di eventuali difficolta. Nel caso di Bergamo si riporta come in due ore di incontro sia stato possibile approvare il progetto relativo al primo lotto della convenzione, mentre altre amministrazioni centrali (Ministeri, Sovraintendenze) avrebbero impiegato mesi [Berg.1].

Fondamentale risulta, in ogni caso analizzato, l'apertura al coinvolgimento, fin dai primi incontri tematici solitamente sotto forma di tavoli tecnici, del maggior numero di associazioni a vario titolo interessate e di altri professionisti ed esperti della materia in questione, sia individuati tramite avviso pubblico che chiamati ad intervenire dalla stessa amministrazione: "*l'altra cosa particolare di questo tavolo è che è stata invitata a partecipare come uditore anche la Consulta sulla disabilità, quindi un'associazione di familiari, ed è stato importante anche questo perché si è potuto interagire con quella che potenzialmente era l'utenza finale*" [RM11.2]. In particolare, l'aspetto dirimente, come anticipato, è la scelta, contenuta nell'avviso pubblico di co-progettazione, di selezionare un raggruppamento di ETS attraverso punteggi assegnati ai progetti inviati, o aprire l'incontro a tutte le realtà interessate, eventualmente accreditate presso registri di enti dedicati ai servizi alla persona, come nel caso del Municipio XI di Roma[12]. La scelta tra queste

[12] In particolare, come citava l'avviso pubblico: "Possono presentare manifestazioni d'interesse per la partecipazione al presente progetto gli Enti del Terzo Settore (per brevità ETS) così come definiti dall'art 4 del Dlgs 117/2017 che alla data di pubblicazione del presente Avviso risultino accreditati al Registro Unico Cittadino (RUC) degli organismi operanti nei servizi alla persona per il Municipio Roma XI, a norma dell'art. 3 del Regolamento appro-

due modalità è dettata anche dalla portata territoriale dell'intervento. Nel caso del Comune di Roma e non di un Municipio questo equivale ad aprire la possibilità di intervento a centinaia di organizzazioni. Tuttavia, si potrebbero facilmente trovare dei prerequisiti che in qualche modo lascino aperta la partecipazione senza creare esclusioni a seguito di selezione valutativa. Come riportato nel caso del Municipio XI di Roma sono poi le stesse associazioni ad auto-escludersi, non partecipando agli incontri, a seguito dei quali la convenzione viene stipulata con tutti gli ETS che hanno però seguito tutto il percorso di co-progettazione: "*il tavolo è partito in questo modo: sono stati invitati tutti gli enti, poi chiaramente quelli che non erano poi così interessati alla progettazione si sono, diciamo, fatti fuori da soli, nel senso che non hanno partecipato ai tavoli […] la convenzione è stata fatta sostanzialmente con tutti questi soggetti. Sì, c'è un capofila che firma a nome di tutti, ma tutti gli 8 soggetti sono parte attiva*" [RM11.2]. I prerequisiti di partecipazione diventano quindi aspetto dirimente all'effettiva partecipazione e trovare un giusto equilibrio tra condizionalità ed apertura determina il livello iniziale di partecipazione, un livello che potremmo definire quantitativo in riferimento al numero di attori partecipanti. Mentre la qualità della partecipazione deve essere garantita dalla possibilità, in seno a questi incontri, di proporre nuovi interventi e, in ultima istanza, di avere potere decisionale sui servizi offerti: "*quando ad esempio si fa una procedura di cui progettazione con dei requisiti molto ingessati, secondo me è quasi un paradosso, perché la co-progettazione deve dare comunque la possibilità di creare qualcosa, sennò se già è una progettazione con 1000 paletti, non funziona*" [RM11.2]

Rispetto ad altre forme di coinvolgimento che sono aperte direttamente alla società civile (es. patti di collaborazione), il TS, proprio per la sua storica esperienza di rapporti con le amministrazioni pubbliche, percepisce come tale partecipazione sia spesso fittizia e, come già esaminato nella *tokenistic participation* da Sherry Arnstein nel 1969[13], non si traduca in un effettivo esercizio di potere decisionale da parte dei cittadini. Inoltre, il pericolo avvertito è che questa apertura senza mediazioni dia spago a scelte non ottimali, sicuramente non dettate da un particolare tipo di esperienza in materia: "*non che non si non sia importante coinvolgere dal basso, ma va fatto nelle modalità giuste, perché se dal basso coinvolgi per entrare proprio nel*

vato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 90/2005 per la realizzazione dei seguenti servizi: - Servizi domiciliari rivolti alle persone anziane (SAISA); - Servizio per l'autonomia e l'integrazione delle persone disabili (adulti e minori - SAISH) È possibile la partecipazione in "rete" (costituita o costituenda), ma sempre fra soggetti di cui al richiamato Art. 4 del D. Lgs 117/2017." Era inoltre richiesta agli ETS la registrazione al RUNTS.

[13] Cfr. S. Arnstein, *op. cit.*.

merito su scelte anche operative, diventa complicato, perché se tutti possono dire tutto è finita" [Tosc.2]. Ovviamente il dibattito su questo tema, anche a livello accademico, è molto stimolante ma si rimanda ad un approfondimento specifico che tenga in considerazione le teorie, da un lato della *communicative/collaborative planning participation*[14] e, dall'altro, della *radical/insurgent planning participation*[15]. In qualche modo, poi, alcuni ETS temono un po' anche la competizione "tra pari", con le altre ETS che magari lavorano sugli stessi temi. In questo senso andrebbe pensata la co-progettazione anche come uno strumento per superare questo tipo di ostacoli, a volte legati a forme di pregiudizio, e per innescare un dialogo tra operatori molto simili e spesso in concorrenza, finalizzato al raggiungimento ottimale di un bene collettivo. La richiesta di unirsi in consorzi/associazioni, contenuta in alcuni bandi (Comune di Roma) potrebbe andare in tal senso: anticipando accordi e progettazioni si innescano così dinamiche positive tra i vari ETS in un'ottica di futura collaborazione, anche se, come vedremo, la costituzione di Raggruppamenti Temporanei di Imprese come formalizzati in risposta alla richiesta dei rispettivi bandi pubblici, potrebbe non essere la forma più congeniale per una progettazione che si deve caratterizzare, *in nuce*, con alti livelli di flessibilità.

3. Come definire una partecipazione effettiva: la delega di potere

I bandi di co-progettazione contengono già obiettivi generali, fissati o dalla linea di finanziamento (come, ad esempio, fondi regionali o ministeriali, magari legati al PNRR) o da indirizzi politici delle amministrazioni locali, decisi dalla Giunta comunale o dal singolo Assessore competente in materia. L'emanazione del bando segue infatti ad una memoria di giunta in cui vengono già fissati tali obiettivi, determinati dalla componente politica, a volte senza aver coinvolto neanche i referenti dei servizi e degli uffici del dipartimento interessati. In effetti si potrebbe amaramente affermare che spesso la co-programmazione (tra diversi uffici e livelli di governo) non avvenga neanche all'interno dell'amministrazione locale stessa, almeno per quanto riguarda la definizione degli obiettivi generali. Anche quando le attività non vengano

[14] Cfr. P. Healey, *Civic engagement, spatial planning and democracy as a way of life*, in «Planning Theory & Practice», Vol. 9, No. 3, 2008, pp. 379–414.

[15] Cfr. J. Friedmann, *The new political economy of planning: The rise of civil society*, in M. Douglass, J. Friedmann, a cura di, *Cities for Citizens. Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, New York, John Wiley & Sons, 1998, PP. 19-35.

definite nel dettaglio a volte esistono comunque pochi spazi di manovra, se si devono rispettare le regole delle diverse linee di finanziamento (PNRR, Bandi Ministeriali etc.): "*la cosa interessante è stata questa:* […] *il bando del Ministero dava già degli elementi abbastanza stringenti. Stava ampio sulle materie, ma con elementi piuttosto stringenti*" [Tosc.1]. La situazione sembra migliorare quando la progettazione riguarda un territorio più circoscritto (un municipio o una piccola città), dove è maggiormente possibile pareggiare i rapporti di forza tra amministrazione proponente, di solito con budget ridotti, ed enti del TS. In questi casi la vicinanza, sia fisica che di rapporti spesso personali, lascia maggiori margini di manovra all'associazionismo e si creano le precondizioni per formulare dall'inizio progettazioni aperte e maggiormente flessibili: "*io ho previsto che la progettazione si riapra ogni volta che serve e questo comporta anche una rimodulazione eventuale del budget* […] *noi non abbiamo messo lì delle cose preimpostate* […] *abbiamo riportato quello che la legge regionale in questione indicava e siamo andati in una coprogettazione nella quale abbiamo detto: guardate, queste sono le cose che ci vorrebbe far fare la regione, capiamo che fare sulla base delle vostre esigenze*" [RM11.1] o ancora per lo stesso tavolo di co-progettazione: "*come atteggiamento proprio all'interno dei tavoli ho colto proprio da parte di tutti una grandissima apertura al dialogo, la partecipazione ad accogliere le proposte. Dopodiché sempre una sintesi che va fatta, e qualcuno che deve mettere l'ultima parola*" [RM11.2]. L'innovazione del servizio, o l'introduzione di un nuovo servizio giocano anch'essi a favore di una maggiore apertura. In questo caso, infatti, la disponibilità a mettersi sullo stesso piano, se non proprio ad assumere un atteggiamento di quasi totale accondiscendenza da parte delle amministrazioni, diventa sicuramente più plausibile: "*secondo me un elemento che ha favorito la coprogettazione è il fatto che si trattava di un progetto nuovo per il municipio; quindi, si trattava di un progetto che andava costruito fin dall'inizio*" [RM11.2]

Molte volte è stata sottolineata la difficoltà ad applicare procedure diverse dal passato per eccessiva discrezionalità lasciata alle amministrazioni dalle linee guida di riferimento, che porta dirigenti ed amministratori locali ad assumere un atteggiamento cautelativo e, quindi, con poca innovazione di processo: "*mettere in campo una coprogettazione in questo momento è assumersi la responsabilità di creare una procedura dove sostanzialmente non ci sono dei riferimenti normativi certi e ovviamente per il funzionario medio questa cosa, ma anche per il dirigente, è una cosa problematica. Quindi chiaramente anche quando si va in coprogettazione si segue molto la disciplina dei contratti pubblici e del codice degli appalti*" [RM11.1]. In altrettanti casi è stato evidenziato come nei tavoli tecnici, che rappresentano un momento di definizione degli obiettivi specifici, delle azioni e del budget, esistano delle

priorità dettate da interessi particolari delle amministrazioni a cui, oggettivamente, è difficile astenersi: "*ci sono delle degli obiettivi che l'amministrazione si pone come prioritari. E quegli obiettivi che la politica o il governo della città si pone come prioritari, vanno avanti*" [Berg.3]. Il senso generale, espresso da quasi tutte le ETS, è che le amministrazioni pubbliche ancora non abbiano appreso in pieno che nella co-progettazione e, ancor più, nella co-programmazione, deve essere garantita parità di potere decisionale, durante tutto il procedimento e fino alla stipula della convenzione. "*gli enti pubblici forse non sempre riescono a comprendere fino in fondo che la coprogettazione ti mette un po' sullo stesso piano*" [Tosc.2]. Altra opinione diffusa è che questa parità di livello avvenga meglio, laddove la progettazione è riferita a territori circoscritti (singoli quartieri, piccole città), magari con un budget limitato, oppure laddove l'amministrazione di riferimento abbia maturato la consapevolezza che con il Terzo settore si debba operare attraverso un dialogo costruttivo piuttosto che con logiche di "lista della spesa". Un effetto forte nello spostare gli equilibri di forza è dato sicuramente anche dall'esperienza dei singoli ETS acquisita in precedenti confronti con le amministrazioni pubbliche e nel saper, quindi, gestire questo tipo di negoziazioni: "*parte di queste cooperative già aveva partecipato a un tavolo di progettazione in un altro municipio su un servizio analogo, quindi sicuramente tutte queste cose hanno favorito anche la velocità con cui poi si è proceduto nel tavolo in cui si sono individuati gli obiettivi*" [RM11.2]. In definitiva viene comunque sottolineato come spesso, durante questi confronti, molte proposte degli ETS vengano accolte, andando così a colmare quel *vulnus* partecipativo presente nei momenti precedenti alla definizione degli obiettivi generali: "*la cosa affascinante del partenariato e che consente di condividere delle scelte, di darsi dei tempi per ottenere dei risultati e poi verificarli*" [Berg.3]. Ci preme qui ricordare che il caso studio di Bergamo, ora citato, è caratterizzato da un istituto diverso da quelli richiamati dall'art.55 del CTD, qualificato come **Partenariato Speciale Pubblico-Privato**[16] (PSPP), ex art.151 co.3 del Codice

[16] Tale tipologia di accordo sembra rispondere meglio ad alcuni aspetti critici legati alla sostenibilità dei progetti: da un lato il PSPP permette di affidare in gestione un bene dismesso ad un ETS a seguito di selezione progettuale per un tempo medio-lungo, creando stabilità e maggiore possibilità di creazione di una comunità attorno al luogo, aumentando la partecipazione dei cittadini e migliorando, soprattutto, la qualità di tale partecipazione; dall'altro tale procedura impedisce ovviamente ad altri ETS di avere in gestione tali spazi. È una scelta in agli Enti locali quella di utilizzare questo tipo di strumento che sembra però incontrare il favore di molte amministrazioni, se consideriamo che il caso studio analizzato (Comune di Bergamo) è stato il primo in Italia (2017) e che oggi dal sito Internet della Fondazione Fitzcarraldo (https://www.fitzcarraldo.it) che promuove questo tipo di iniziative, si contano una ventina di progettualità in tutta Italia.

degli appalti (D.Lgs50/2016). Si ritiene che questo tipo di istituto, se ben concepito, fornisca una delega di potere maggiore rispetto a quanto esaminato con quelli ex CTS, da un lato perché spesso ricade nelle fattispecie delle co-programmazioni, quindi comprensive di una fase di *policy design*, dall'altro perché l'orizzonte temporale medio-lungo garantisce una pianificazione di obiettivi più lungimiranti in un clima di maggiore fiducia e parità tra Ente locale ed ente gestore[17]. Nel caso di Bergamo la convenzione stipulata ha una durata ventennale ma esistono PSPP anche di durata trentennale, comunque rinnovabili. A frenare la diffusione di questo tipo di accordi, secondo l'interpretazione della Fondazione Fitzcarraldo che li promuove, è anche "*un tema di arretramento interpretativo nel nostro paese che è fortemente consolidato*" [Berg.1]. Arretramento che non facilità l'elasticità interpretativa delle norme, che dovrebbe essere sempre tesa a garantire l'interesse pubblico generale, ed in senso più ampio l'innovazione amministrativa. Con il PSPP, inoltre, l'ETS non è considerato un "concessionario" del bene dato in gestione ma, attraverso un "accordo di collaborazione" (la convenzione), diventa un "*alleato del soggetto pubblico per creare processi di generazione di valore all'interno di un bene che da quarant'anni era fondamentalmente in condizioni di abbandono*" [Berg.1]. È questo presupposto che garantisce maggiore potere decisionale ed una quasi-parità di livello nel confronto tra ETS ed Enti locali nelle fasi di co-progettazione ed una maggiore autonomia dell'ETS durante la fase di gestione del bene. La possibilità di aprirsi ad altri finanziatori, per uno stesso progetto, allarga di fatto il partenariato, anche se formalmente l'accordo è tra Comune e Cooperativa, ma nell'interesse di incontrare ulteriori obiettivi ed iniziative in collaborazione con altri ETS, la Cooperativa stessa è stimolata ad accogliere nuovi partner piuttosto che concentrarsi solo sui risultati di un progetto a termine: "*il primo lotto di interventi* […] *è stato fatto da una 'mixitè' di fondi che sicuramente ha visto investimenti da bandi regionali o di una dimensione diversa di fondazioni private, ma appunto grazie all'art bonus ha permesso a tutti, da aziende medio grandi a cittadini singoli, di poter portare il loro contributo*" [Berg.3]. Anche per gli obiettivi prefissati dalla stessa Cooperativa questa stabilità garantisce un maggiore allineamento con la propria *mission* ed anche un modo di lavorare qualitativamente più elevato, soprattutto se viene garantita la stabilità della sede fisica dell'ente: "*ci è capitato, nella nostra lunga storia, di essere*

[17] La durata ventennale ha, per esempio, aperto altre opportunità di finanziamento per l'Ente gestore come, ad esempio, la possibilità di ricevere l'Art Bonus (DL. 83/2014) o la possibilità di partecipare a bandi di fondazioni private che spesso richiedono che la gestione dell'immobile oggetto di iniziative di recupero sia almeno ventennale.

sfrattati da un giorno all'altro da uno spazio. E questa precarietà non fa bene ad una cooperativa che ha una visione a medio lungo termine" [Berg.3]. Altro vantaggio deriva dalla gestione della ristrutturazione vera e propria degli edifici, che venendo delegata ad un ente del privato sociale, si avvantaggia di una snellezza procedurale che quando gestita da enti pubblici non è mai così scontata, dovendosi confrontare con la complessa e stringente normativa dettata dagli appalti pubblici "sopra soglia"[18].

Un elemento di particolare interesse incontrato in quasi tutti i casi studio è rappresentato dal ruolo delle c.d. municipalizzate: agenzie, fondazioni, cooperative, enti strumentali altrimenti detti enti *in-house*, in quanto partecipati quasi sempre al 100% dall'Ente locale stesso, ma gestiti in modo privatistico. Tali agenzie, spesso ma non sempre, non rappresentano costi aggiuntivi nel budget progettuale e sono in rete con altre realtà locali. Rete che permette un effetto moltiplicatore sia nelle fasi propedeutiche (raccolta di informazioni e avvio di progetto) sia nelle fasi di chiusura (diffusione delle iniziative e *follow up*). La Regione Toscana, ad esempio, per la gestione del bando preso in esame si è avvalsa di Sviluppo Toscana Spa per seguire tutti gli aspetti amministrativi e procedurali, la rendicontazione e la tenuta della contabilità; di Fondazione Sviluppo Toscana per la comunicazione e la gestione dei media; dell'agenzia Toscana Promozione Turistica per la diffusione dell'iniziativa. Da una parte tali enti garantiscono il funzionamento della macchina pubblica locale e sono quindi di grande aiuto per aumentare l'efficienza e l'efficacia dei progetti in cui vengono coinvolti, dall'altra ci si domanda quale sia il loro ruolo in termini di potere decisionale. Se insomma la questione amministrativa venga prima di quella sociale o come vengano gestiti realmente i rapporti tra queste agenzie, l'ente locale e gli ETS. Per rispondere a questa domanda si dovrebbe avviare una *stakeholder analysis* che metta in luce questi ed altri aspetti relativi agli equilibri di potere sia interni che tra l'interno e l'esterno della PA.

Volendo indagare quanto variasse il livello di apertura alla coprogettazione delle amministrazioni pubbliche rispetto ai cambi di governo a livello locale (nuove giunte comunali, nuovi assessori, nuove nomine per le municipalizzate etc.) le risposte sono state in qualche modo uniformi nel dire che il rapporto ETS-Ente locale è instaurato soprattutto con singoli funzionari

[18] I contratti sopra soglia sono i contratti che prevedono lavori, forniture o servizi con importo a base di gara superiore alle soglie stabilite dall'art. 35 del Codice appalti. Se il bando prevedere lavori o servizi oltre tali soglie, ricorre automaticamente l'obbligo di aprire una gara d'appalto a tutte le nazioni dell'Unione Europea garantendo l'accesso agli operatori economici in possesso dei requisiti richiesti.

e direttori dei dipartimenti, componente non coinvolta dallo *spoils system* locale, e che, quindi, non si sono percepiti grossi cambiamenti nel livello di apertura e di coinvolgimento nel passaggio da una amministrazione politica all'altra. Nel caso di Bergamo, il doppio mandato del sindaco tuttora in carica ha giocato però sicuramente un ruolo di continuità, per lo meno con alcune decisioni prese a cavallo tra la fine della prima e l'inizio della seconda legislatura, che ha permesso la buona riuscita del Partenariato Speciale che, ricordiamo, è stato il primo ad essere applicato in Italia e che quindi ha necessitato di una spinta maggiore e di forti convinzioni da parte del Comune. Più in generale, come è stato già ricordato, molti ETS hanno assistito ad un determinato momento, iniziato più o meno a seguito della fine della pandemia del 2020, in cui gli istituti dell'amministrazione condivisa sono stati maggiormente diffusi, anche per veicolare i finanziamenti erogati attraverso il nuovo PNRR, e questo indipendentemente dal colore politico delle amministrazioni locali.

Un altro approfondimento, sicuramente da definire meglio in ulteriori analisi, riguarda la figura del facilitatore, richiamato ad esempio nel recente Regolamento di Roma Capitale per la gestione dei beni comuni[19], verso cui si registra un sentimento positivo da parte di alcuni ETS, che si sentirebbero, con la sua presenza, maggiormente garantiti sul piano della parità di potere decisionale e di applicazione delle normative vigenti in tema di amministrazione condivisa. Nel caso di Bergamo, ad esempio, un ruolo importante è stato svolto dalla Fondazione Fitzcarraldo, che ha aiutato la Cooperativa in tutti gli aspetti amministrativi e, in quel caso anche interpretativi della normativa, essendo il primo caso di partenariato speciale in Italia. Questo ci collega anche con il problema del tipo di *know how* che a volte gli ETS non possiedono, utile a governare pienamente gli istituti dell'amministrazione condivisa, come verrà affrontato nel prossimo paragrafo relativo alla preparazione. Emblematica la frase riportata da chi ha gestito fin dall'inizio l'operazione per conto della Fondazione Fitzcarraldo: "*alla fine, dopo la firma dell'accordo eravamo a una stazione di servizio,* [ed il referente della Cooperativa, n.d.r.] *mi disse: beh, ora che ci hai messo sopra ad una Ferrari, dicci come si guida*" [Berg.1].

La presenza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle progettazioni sono altre caratteristiche incontrate spesso, a prova di una maggiore garanzia che l'operato, sia degli ETS ma anche delle amministrazioni pubbli-

[19] Deliberazione di Giunta Capitolina n. 102 del 23 maggio 2023, "Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale": https://www.comune.roma.it/web/it/beni-comuni.page (ultima visita: novembre 2023).

che, dia luogo ai risultati attesi e secondo le scadenze concordate. La presenza di questo tipo di valutazioni sta diventando sempre più strutturata tanto da ipotizzare, per i grandi comuni, convenzioni con enti esterni che garantiscano tale servizio per una molteplicità di interventi ed in un arco di tempo medio-lungo. In altri casi, come per il Comune di Bergamo, si istituisce un tavolo apposito che viene dedicato alla verifica degli obiettivi raggiunti in maniera periodica: "*queste partnership sono soggette ad un monitoraggio attraverso un tavolo che è costituito dal Ministero, dalla Sovrintendenza - che tutela tutto il restauro di questo meraviglioso edificio - dal Comune, dalla Fondazione Fitzcarraldo e dal Teatro Tascabile stesso*" [Berg.2]. Ricalibrare le azioni a seguito del monitoraggio non è stata definita come un'attività semplice ed anche per questo andrebbe concessa maggiore flessibilità nel rimodulare il progetto nel corso del tempo, diversamente da come avviene nelle procedure tipiche degli appalti: "*periodicamente devi verificare se stai raggiungendo gli obiettivi che ti sei dato, eventualmente ricalibrare l'attività che fai. Questo necessita però di strumenti molto flessibili. Noi siamo ancora alla costituzione obbligatoria del raggruppamento temporaneo di impresa (RTI), quando in realtà i progetti si svolgono in partenariato. Questa è una cosa che cristallizza più dal punto di vista imprenditoriale i ruoli, le quote, eccetera e ovviamente ti complica tantissimo il lavoro di coprogettazione*" [RM11].

In tutti i casi studio esaminati non si sono registrati particolari momenti conflittuali, al massimo dei momenti di acceso dibattito per rimarcare alcune necessità impellenti, quasi sempre da parte degli ETS che avevano maggiore esperienza sul campo e, in qualche modo, difendevano la qualità del servizio a fronte di risorse assegnate diverse dalle aspettative. Incontrandosi nei tavoli raggruppamenti di ETS che hanno avuto paralleli percorsi storici, stessa natura (spesso cooperative sociali) e hanno alle spalle una conoscenza ed un'esperienza sulle tematiche in oggetto, spesso non si vengono a creare vere e proprie discussioni accese ma semplici divergenze di punti di vista: "*il fatto che siamo tutte cooperative, siamo nella maggioranza cooperative, sicuramente ci ha aiutato perché abbiamo comunque, seppur con differenze organizzative, però abbiamo probabilmente un approccio e anche una conoscenza dei servizi approfondita. Tutti quanti, diciamo, parlavamo un linguaggio comune*" [RM11.2]. Mentre gli ETS raggruppati non hanno molte divergenze e in qualche modo, dialogano sullo stesso piano, il rapporto tra pubbliche amministrazioni ed ETS non è ancora percepito come paritario, in merito ad una serie di scelte, ad esempio legate alla definizione del budget. È chiaro che l'amministrazione che gestisce un finanziamento ha degli interessi, che a volte sono anche legati a particolari regole o consuetudini amministrative e di rendicontazione, però quello a cui si deve stare attenti – e lo prendiamo

come un impegno anche per future valutazioni – è che dietro queste giustificazioni non si nasconda l'intenzione di condurre comunque i momenti decisionali con ruoli dirigistici: "[*il confronto, ndr] non era pienamente orizzontale. Il fatto che uno è un ente pubblico ed è colui che mette una quantità di denaro maggiore […] non era un equilibrio 50 e 50*" [Roma.3]

Per concludere, sia rappresentanti degli Enti locali (Tosc.1) che di ETS (RM11.1), sono concordi nell'individuare nella strutturazione del bando la chiave per una maggiore o minore apertura verso una reale co-progettazione. Se i bandi sono già di per sé costruiti, come spesso succede, non dagli stessi operatori che partecipano ai tavoli ma da altri uffici con funzioni tecnico-amministrative, ci sono pochi spazi di manovra poi per modificare le risorse messe a disposizione o gli obiettivi specifici. Quindi a monte della scelta iniziale di decidere se un bando prevede la co-programmazione o solo la co-progettazione, è necessario verificare se le due tipologie di amministrazione condivisa sono realmente realizzabili o invece daranno seguito ad un avviso pubblico talmente stringente da non potersi definire tali. In molti casi, anche se non esplicitato la sensazione percepita è stata la poca differenza con istituti precedenti: "*la coprogettazione, perché poi si esaurisce in un affidamento, somiglia molto alle procedure d'appalto*" [RM11.1].

4. Il ruolo delle competenze: la preparazione di operatori ed amministratori

L'interazione tra Enti locali ed enti del TS è percepita come un'attività in crescita, per merito sicuramente della maggiore strutturazione normativa data grazie all'entrata in vigore del CTS, dalle Linee guida ministeriali del 2021 e da altre produzioni normative che promuovono l'amministrazione condivisa[20]. Spesso a raccogliere alcune sfide, come quella dell'amministrazione condivisa o del recupero di beni in disuso, sono le predisposizioni di singole persone, incardinate nei ruoli dirigenziali delle amministrazioni pubbliche locali. È stato questo, ad esempio il caso del Comune di Bergamo, dove, in un momento in cui il Comune stava già ristrutturando molti edifici, figure apicali dell'amministrazione comunale si sono preoccupate di avviare un progetto di lunga durata per la riqualificazione di beni storico-architettonici in collaborazione con una Cooperativa sociale. "*si è presa a cuore questa vicenda, attaccandosi proprio a quella norma del di quello che nel 2018 era il*

[20] In particolare, il riferimento è al D.lgs. 201/2022 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", che considera all'art. 18 gli istituti dell'amministrazione condivisa tra le opzioni a disposizione degli enti locali per realizzare tali servizi.

nuovo Codice degli appalti che all'articolo 151, comma tre, facilitava l'assegnazione di un bene statale a un ente privato, purché ne riportasse una sua funzionalità" [Berg.2]. Ecco, proprio questo 'prendersi a cuore' dà l'idea di uno spontaneismo di iniziativa ma anche di una perseveranza di intenzioni che poi ha portato, nondimeno, all'applicazione del primo partenariato speciale pubblico-privato d'Italia. In questo caso, in particolare, non c'era nulla di pregresso da cui apprendere e le nozioni, le competenze necessarie sono state costruite in corso d'opera con grande dispendio di tempo e di risorse ma oggi, possiamo dirlo, hanno fatto scuola: "*gli uffici hanno lavorato un anno su questo per capire se fosse possibile. Bene oggi la normativa invece, comprende anche gli enti comunali e quindi credo che possa essere una grande spinta agli enti locali, a una collaborazione, a partnership con gli enti privati*" [Berg.2].

Nei casi di co-progettazione ex art.55 CTS è stata rilevata una difficoltà interpretativa delle norme, anche a fronte di molteplici riferimenti: oltre al citato CTS, ricordiamo la sentenza 131/2020 della Corte costituzionale e le Linee Guida ministeriali del DM 72/2021[21]. Il caso della Regione Toscana è emblematico, in quanto gestito dall'Assessorato al turismo che non aveva esperienze di co-progettazione con gli ETS. È stato interessante quindi seguire la prima interazione di un dipartimento della Regione con gli ETS che avevano inviato le proposte progettuali, soprattutto nei momenti successivi alla chiusura del bando, quando prendeva corpo il meccanismo decisionale e la struttura delle relazioni successive. Il dipartimento ha così imparato nuove interazioni che non si muovevano più sul solco di interessi economici o di profitto ma su un altro tipo di logiche: "*noi lavoriamo molto o con altre pubbliche amministrazioni o con imprese che e hanno logiche completamente diverse, sono logiche economiche, tendenzialmente qui entri in altre logiche, cioè, entri nella logica dei servizi […] Questa cosa qui ti fa elaborare una forma di rapporto con gli TS che è diversa e molto più relazionale*. [Tosc.1]. La procedura utilizzata per molti versi non è stata diversa dalle altre, con un primo incontro in cui tutti gli ETS erano presenti e si confrontavano le proposte progettuali, in modo che ci fosse condivisione reciproca, e successivi incontri con i singoli ETS per colmare le criticità e valorizzare i punti di forza. Quello che è cambiato è stata appunto la modalità co-progettuale, su cui gli operatori non avevano esperienza e su cui è stato difficile in poco tempo

[21] D.M. n. 72 del 31 marzo 2021 recante 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)". Oltre alle Linee guida ANAC n. 17/2022, recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", deliberazione n. 382 del 27 luglio 2022.

creare un *expertise* adeguato[22]. La questione dei tempi è stata sottolineata più volte, e, in modo meno evidente, sottesa anche negli altri casi studio analizzati: i tempi amministrativi sempre stretti, le scadenze improrogabili per poter utilizzare risorse che altrimenti andrebbero in perenzione, sembrano dettare gran parte del *modus operandi* delle amministrazioni locali. Questo a discapito, a volte, di un ragionamento più di ampio respiro soprattutto nelle fasi preparatorie ed interlocutorie.

Altro è il caso, evidentemente, di progetti che vengono avviati con realtà già conosciute per esperienze pregresse, in cui esiste un *continuum* sia negli obiettivi generali perseguiti che nei rapporti tra ente locale e associazioni. Come nel caso di Roma Capitale che con il progetto "Roxanne e Oltre" ha voluto dare seguito, espandendolo, ad un servizio già erogato con alcuni ETS coinvolti nel bando preso in esame. La preparazione degli operatori, in questo caso, ha beneficiato di un primo incontro tematico, a seguito di una ricerca effettuata sulle vittime di sfruttamento sessuale della Capitale, che ha visto esperti degli ETS e professionalità dell'amministrazione comunale, confrontarsi sia sul piano dei contenuti che su quello procedurale-amministrativo. Le principali difficoltà, in questo caso, sono state legate ad aspetti contabili, volendo utilizzare l'istituto dell'amministrazione condivisa e i relativi regimi di favore ma essendo comunque legati ad una verifica amministrativo-contabile molto rigorosa. È stato segnalato il ricorso a due riferimenti normativi in particolare: le linee guida ministeriali del 2021 e le linee guida regionali (DGR Lazio n. 326 del 2017), entrambe di indubbia utilità ma usati sempre in combinato con il Codice degli Appalti a cui si fa riferimento soprattutto per creare poi una sintesi tra i due istituti: "*sul piano amministrativo ha comportato un lavoro diverso, anche se io mi sono tenuta in parallelo come se fosse una gara e cioè tenevo il codice dei contratti da un lato e dall'altro il Codice del terzo settore*" [Roma.1]. A questi testi si aggiungono le linee guida ANAC del 2016[23] e del 2022, quest'ultime elaborate in particolare a seguito degli eventi legati allo scandalo di "Mafia capitale", oltre le linee guida regionali[24] e le sentenze in merito del TAR sulle questioni attinenti alla co-progettazione ex art.55:

[22] La formazione necessaria è stata quindi, nel caso di specie, colmata per iniziativa individuale dei singoli operatori della Regione che hanno così appreso in poco tempo nozioni propedeutiche all'applicazione della co-progettazione ex art. 55, D.Lgs 117/2017.

[23] ANAC - Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, "Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali".

[24] In giugno 2021 la Giunta Regionale del Lazio ha approvato, in attuazione dell'articolo 6, comma 1, della l.r. 10/2019 le "Linee guida per l'adozione, da parte degli Enti locali, dei regolamenti per la promozione dell'amministrazione condivisa dei beni comuni".

"*la coprogettazione, soprattutto nel Lazio, col Tar Lazio, ha vissuto anche momenti un po' critici. Quindi è chiaro che dobbiamo stare molto attenti […] i nostri atti devono essere chiaramente fatti nel migliore modo possibile. Ci stiamo attrezzando in questo senso*" [Roma.2]. Dunque, il quadro normativo è apparso da un lato complesso nell'armonizzazione di diverse linee regolamentative, dall'altro poco esaustivo sotto un punto di vista meramente pratico, soprattutto in rapporto ad alcuni vincoli contabili tipici delle amministrazioni pubbliche. L'utilizzo di fondi 'vincolati' al progetto, ad esempio, piuttosto che di fondi 'liberi', risulta dare maggiore possibilità di modifiche e di rimodulazioni (nonostante il lessico amministrativo sembri indicare l'opposto), oppure aspetti rendicontativi legati alla determinazione della quota assegnata alle spese di gestione del progetto che nel caso di alcuni ETS poteva creare incompatibilità rispetto agli obblighi legali previsti dal nuovo CTS, e quindi la scelta ricadeva su assegnare rimborsi forfettari o fatturabili: "*c'è il tema delle spese generali che taluni sostengono che possono essere rimborsate in modo forfettario, invece c'è chi sostiene che le spese generali devono essere rendicontate*" [RM11.2]. L'esperienza sta giocando un ruolo fondamentale nella costruzione di competenze specifiche, sia per il carattere innovativo delle procedure che nel tentativo di rinnovamento dei servizi offerti per venire meglio incontro alle esigenze del Terzo settore e della società civile. Alcune amministrazioni, come il Comune di Roma, si sono dotate di un percorso formativo[25] che ha seguito l'impulso dato all'attivazione di procedure di co-progettazione avvenuto in particolare negli ultimi due anni: "*le forme di coprogettazione erano assolutamente tutt'altro che diffuse, invece adesso c'è un'accelerazione, tanto è vero che io per esempio devo fare nelle prossime settimane una serie di lezioni proprio sulla coprogettazione sul portale Marco Aurelio [la scuola di formazione del Comune di Roma, ndr.], perché si sta spingendo molto in questa direzione […] addirittura si sta discutendo e tra poco si approverà un regolamento sulla coprogettazione*" [RM11]. Anche in ambito di monitoraggio e valutazione si stanno sviluppando nuove prassi, aumentando la complessità dei sistemi di verifica dei risultati, di rimodulazione degli stessi e includendo sempre più valutazioni d'impatto a conclusione dei progetti: "*con la coprogettazione stiamo alzando un po' l'asticella, ma, come prevede la normativa d'altro canto, stiamo cominciando ad inserire anche*

[25] Oltre alle piattaforme formative di cui si parla si ricorda che per i dipendenti pubblici comunali sono disponibili i corsi svolti da IFEL (ANCI) sull'amministrazione condivisa e quelli presenti sulla piattaforma Syllabus (Funzione Pubblica): https://elearning.fondazioneifel.it; https://www.syllabus.gov.it/portale/ web/ syllabus.

la valutazione dell'impatto sociale […] Nei prossimi tavoli di progettazione prevediamo sempre, chiaramente, che la valutazione di impatto affidata da enti sterni indipendenti" [Roma.2]

In ogni caso un fattore determinante nella buona riuscita di questi scambi, che avvengono fin dai primi tavoli tematici, è considerato la presenza di funzionari autorevoli che rappresentino la visione, anche politica, dell'amministrazione locale e non solo le competenze di un singolo ufficio o dipartimento [Berg.1]. I tavoli tecnici, oltre che a fornire un calendario di scadenze, creare momenti di condivisione tra vari soggetti oppure risolvere emergenze emerse in corso d'opera, assumono un valore fortemente rappresentativo in quanto costruiscono la memoria storica dello sviluppo del progetto e costituiscono, essendo di norma verbalizzati, una risorsa documentale per tutta la cittadinanza: "*il tavolo* [è convocato] *minimo ogni sei mesi perché è così scritto nel partenariato, ma in caso di esigenza può anche essere fatto una volta al mese, una volta ogni due settimane, a seconda di quando ci sono necessità di confronto e opportunità che nascono. Il tavolo tecnico ha un verbale ufficiale che viene protocollato; quindi, diciamo i verbali del tavolo tecnico hanno valore […] sono dei documenti ufficiali*" [Berg.3]

Per quanto riguarda la preparazione degli ETS, gli adeguamenti previsti dal nuovo CTS, in particolare quelli necessari all'iscrizione al RUNTS, sono stati un importante banco di prova per sviluppare alcune capacità, soprattutto di tipo gestionale ed amministrativo. Tali occasioni sono state utili anche per stimolare capacità progettuali che permettessero di partecipare ad avvisi di co-progettazione. Anche la difficoltà a reperire finanziamenti, in particolare dopo la crisi del 2008, ha dato un forte impulso a questo tipo di *skills*, fornendo "di necessità virtù" le capacità e lo stimolo a formarsi per reperire nuove risorse: "*sicuramente stimolati anche dalla crisi del 2008 che ha fatto nascere e sviluppare in alcune persone più giovani della cooperativa anche nuove capacità gestionali*" [Berg.3]. Questo è avvenuto sia grazie alla frequentazione di alcune scuole, ad esempio dedicate al *fundraising*, a cui gli ETS hanno partecipato specializzando alcune figure all'interno del loro organico, sia ricorrendo a professionisti esterni che aiutassero alcune operazioni particolarmente complesse, come nel caso del Teatro Tascabile di Bergamo. In molti casi, comunque, anche gli ETS come molte amministrazioni locali, si sono trovati davanti alle loro prime esperienze di co-progettazione e tali esperienze sono state quindi altamente formative, in vista di successive progettazioni: "*Per noi enti è stata la prima esperienza, nessuno di noi enti aveva fatto un tavolo di coprogettazione prima di questo. […] [La responsabile del Comune, ndr.] era quella che ne sapeva di più, che aveva più competenze, aveva già fatto dei percorsi; quindi, è stata per noi anche un punto di riferimento*" [Roma.3]. In qualche modo la

spinta 'immaginifica' (termine preso dalle interviste), se vogliamo sinonimo anche di 'idealista', proprio delle associazioni del Terzo settore, deve arrivare a confrontarsi con termini pratici, di realizzabilità del progetto entro determinate cornici, anche in termini misurabili: "*la parte immaginifica è bellissima. Poi però c'è chi la deve mettere in pratica; quindi, in quella in quella circostanza io ho fatto più l'architetto, ho fatto il geometra. […] stavo lì per capire se l'impianto potesse reggere alla fattibilità, alla realtà*" [Roma.3]. A presiedere i tavoli tecnici vengono sicuramente inviate le persone specializzate o sul tema o sulla progettazione, nel caso in cui ci sia dentro l'ETS una figura dedicata proprio a questo tipo di competenze. Nel caso della co-progettazione, essendo tema nuovo e dirompente, alcuni enti preferiscono mandare anche altre figure o i coordinatori di altre attività, proprio per condividere queste nuove metodologie di lavoro e permettere anche che nuove competenze pervadano orizzontalmente nell'organico dell'associazione. Altra fonte di aggiornamento professionale è costituita da eventi formativi organizzati dalle reti associative, che erogano periodicamente, come abbiamo visto per la pubblica amministrazione, moduli specifici per gestire le nuove modalità di co-progettazione: "*Noi abbiamo persone che si occupano della progettazione […] però in realtà noi abbiamo cercato di attirare un processo un po' più condiviso, per cui, siccome adesso ci sono stati tanti tavoli di coprogettazione abbiamo cercato di mandare anche altre due coordinatori o anche altri rappresentanti del consiglio d'amministrazione ai tavoli di consultazione in modo che diventi anche una pratica conosciuta un po' da tutti questo nuovo approccio della pubblica amministrazione. Oltre a questo, noi stiamo facendo anche numerosi tavoli di approfondimento sopra il tema della co-progettazione, con tutte le altre cooperative e con le centrali cooperative*" [RM11.2]

5. Considerazioni conclusive

I casi studio analizzati si caratterizzano per avere ognuno una peculiarità specifica, pur rientrando nella definizione più ampia di **co-progettazione sociale** quale strumento di amministrazione condivisa volta ad includere gli enti, a vario titolo interessati, nelle fasi di definizione del progetto finanziato. Come abbiamo visto la Regione Toscana ha sperimentato la prima esperienza di co-progettazione con Enti del TS, essendo il processo, per le caratteristiche del finanziamento, gestito dal settore dedicato al turismo e non da quello dedicato al welfare; Il Comune di Bergamo presenta invece un'esperienza di Partenariato Speciale Pubblico-Privato, quindi secondo una previsione dell'art. 151 del Nuovo codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016,

ora rinnovato dal D.Lgs 36/2023) e non ex art.55 del CTS; Il Comune di Roma ha invece applicato la procedura prevista dal CTS, richiamata dallo stesso avviso pubblico che utilizza i fondi del PNRR per una progettazione complessa, scegliendo di selezionare idee progettuali provenienti da ETS o da consorzi di ETS tramite valutazione da parte di una commissione di esperti; Il Municipio 11 di Roma, richiamando la stessa normativa, ha optato invece per un tavolo aperto di co-progettazione a cui sono state inviate tutte le realtà territoriali che operano nel settore individuato dal bando. Questa varietà di approcci riflette sicuramente la diversità delle tipologie di amministrazioni pubbliche, che agiscono anche su differenti livelli territoriali, e la diversità delle fonti di finanziamento a cui i bandi sono spesso legati. Tali varietà vengono tuttavia unite nel nostro approfondimento da una finalità comune: quella di predisporre una progettazione partecipata con gli attori del Terzo Settore, finalizzata a condividere saperi e obiettivi che ruotano attorno ad un interesse comune, definito dalla dottrina "interesse pubblico" o "interesse generale". Un obiettivo che accomuna non solo le pubbliche amministrazioni tra di loro ma che costituisce l'anello di congiunzione tra ETS ed Enti locali, su cui la disciplina di favore che ha ispirato l'amministrazione condivisa in Italia, ha basato i suoi presupposti.

Alla luce delle esperienze esaminate, tra i punti di forza di questa procedura di condivisione possiamo sicuramente annoverare la maggiore **flessibilità** riscontrata dagli ETS nel modificare, anche se entro alcuni binari dettati dalla normativa di riferimento, le fasi di attuazione della progettazione, definendo attività, scadenze e, sempre sotto i limiti previsti, la ripartizione delle risorse finanziarie. Da più parti è stata menzionata la disponibilità, da parte delle amministrazioni, di ascoltare ed accogliere quanto più possibile le richieste che provenivano dai tavoli tecnici. La presenza di **professionalità**, sia da parte degli ETS che degli Enti locali, spesso coadiuvati da rappresentanti di società partecipate che si occupavano specificatamente di determinati aspetti delle attività progettuali (rendicontazione, campagne informative, logistica etc.), ha costituito un forte valore aggiunto. Mentre tra le maggiori criticità viene segnalato un atteggiamento ancora refrattario ad un confronto paritario da parte delle amministrazioni pubbliche, per cause diverse ma per lo più riconducibili, da un lato al raggiungimento di alcuni obiettivi prefissati dalla componente politica, dall'altro all'applicazione di principi amministrativo-contabili che vengono comunque posti *uber alles*. I punti che rappresentano le maggiori opportunità per un più sano sviluppo degli strumenti di amministrazione condivisa sono sicuramente rappresentati da due elementi, individuati dalla nostra analisi:

a) garantire convenzioni con durata estesa, possibilmente decennale se non ventennale, come avvenuto per il Teatro Tascabile di Bergamo. La pos-

sibilità, inoltre, di far intervenire altre realtà nel partenariato e di rimodulare budget e attività nel corso del tempo costituisce un incentivo utile a garantire stabilità sia per i progetti che per gli stessi ETS, ma deve essere prevista dal momento dell'emanazione dell'avviso pubblico;

b) la dimensione micro aiuta essenzialmente a creare partenariati veramente inclusivi, aperti anche ad una reale pianificazione degli obiettivi che porti verso la co-programmazione degli interventi sociali. Se è vero che una dimensione territoriale limitata (piccole città, singoli municipi) aiuta a rendere effettiva la partecipazione di tutti gli stakeholders, sarebbe quantomeno utile trovare dei sistemi di apertura anche per le dimensioni medio-grandi (Città Metropolitane), che contemplino soluzioni di tipo digitale in grado di gestire confronti tra PA ed ETS anche su un numero di partecipanti elevato, come ad esempio *web-meeting*, *jamboard* ed altri strumenti di condivisione.

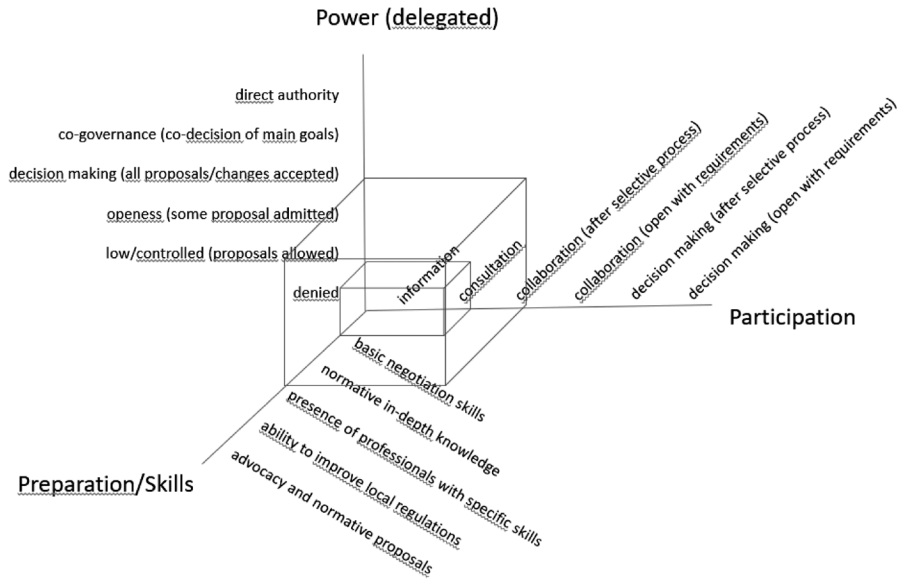
Tra le principali minacce vi è quella di restare legati ad approcci tipici dei bandi pubblici, alle loro, per quanto addolcite, logiche procedurali rigide con cui buona parte dei funzionari sono formati professionalmente. Una maggiore autonomia si può ottenere, quindi, da un lato con una formazione specifica sulle procedure di amministrazione condivisa, dall'altro prevedendo dei fondi *ad hoc* destinati a questo tipo di progettazione, che rendano le procedure meno vincolate a obblighi contabili derivati da risorse esterne di varia origine (fondi ministeriali, PNRR, fondi regionali etc.). È fondamentalmente prioritario che le amministrazioni di vario livello si dotino, oltre che di normative e regolamenti che gestiscano gli strumenti di amministrazione condivisa, di adeguate risorse finanziarie destinate e vincolate a questo tipo di interventi, soprattutto se si vuole affrontare seriamente un percorso che contempli la co-programmazione, e non solo la co-progettazione, di servizi sociali territoriali. Serve, in sostanza, un ulteriore passaggio normativo, anche per colmare quei *vulnus* lasciati dalle diverse linee guida, che consenta di indirizzare l'azione pubblica nel giusto senso, andando così anche a rispondere ai principali studi internazionali in materia di governance collaborativa[26] e di pianificazione collaborativa per la sostenibilità urbana[27], che vedono proprio nel ruolo delle norme e dei regolamenti il driver principale del cambiamento.

[26] Cfr. C.Ansell, A.Gash, op. cit; J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. Middleton Stone, *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging*, in «Public Administration Review», vol. 75, iss. 5, 2015, pp. 647-663; K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol. 22, iss. 1, 2012, pp. 1–29.

[27] Cfr. R.D. Margerum, *Beyond Consensus: Improving Collaborative Planning and Management*, Cambridge (MA), MIT Press, 2011.

Avendo anticipato l'intenzione di definire tali casi studio all'interno di una cornice metodologica, richiamata dalla schematizzazione di Archon Fung[28], a cui sono state applicate le necessarie modifiche relative alle scale metriche interne alle tre dimensioni del *democratic cube* (figura 1), tentiamo ora di fornire una rappresentazione sintetica riassuntiva delle diverse esperienze analizzate. Sempre ricordando che ognuna di esse è caratterizzata da elementi che la rendono, di partenza, differente dalle altre. In particolare, nella presente rappresentazione la più ampia area del *democratic cube* rappresenta un più ampio livello di amministrazione condivisa, con massima delega di potere e livelli alti di partecipazione, a cui si dovrebbe accompagnare anche un alto livello di preparazione (terzo asse). Altra grande differenza risiede nella scelta di non misurare il terzo asse con le modalità di comunicazione e di presa di decisioni, incluse soggettivamente nelle altre due dimensioni, ma di inserire dei livelli di preparazione che rappresentino le capacità formali e informali possedute sia dagli ETS che dagli Enti locali (preparation/skills) per gestire pratiche concrete di amministrazione condivisa e, nello specifico, di co-progettazione.

Figura 1 – *Le tre dimensioni dell'amministrazione condivisa*



Fonte: elaborazione propria sulla base di Fung (2006)

[28] Cfr. A. Fung, *op cit.*, 2006.

Nella figura rappresentata sono presenti due cubi, il più piccolo rappresenta una situazione-tipo di amministrazione verticale, in cui le decisioni vengono prese dall'Ente proponente che coinvolge gli stakeholders attraverso un giro consultivo che però non ha alcuna ripercussione sul *decision making process* (tipico esempio di tokenismo e finta partecipazione). In questo ambiente poco collaborativo anche le conoscenze e la preparazione degli ETS e delle amministrazioni rimangono ad un livello basilare, non essendo necessarie. Questa è una situazione non molto lontana da realtà che hanno caratterizzato in passato il rapporto tra pubblica amministrazione ed attori sociali. Non è una situazione immaginaria ed in alcuni casi potrebbe ancora trovarsi nella gestione amministrativa di alcuni enti locali del nostro Paese. Il cubo più grande rappresenta invece, in sintesi, quello che abbiamo incontrato nella maggior parte dei casi studio a seguito della nostra indagine empirica: il livello di partecipazione è di tipo collaborativo, anche se persistono dei meccanismi selettivi legati ad aspetti procedurali incorporati negli avvisi pubblici finalizzati alla co-progettazione di interventi sociali (valutazione e selezione delle progettazioni richieste agli ETS partecipanti). Gli effetti sul potere decisionale sono tangibili, collocandosi in alcuni casi nell'accettazione di tutte le proposte pervenute dagli attori coinvolti, in altri nell'accettazione parziale di esse. Il livello di preparazione è in linea con un processo che si caratterizza per il suo movimento espansivo: gli ETS si stanno specializzando, a volte chiedendo l'intervento di professionisti del settore come nel caso della mediazione effettuata dalla Fondazione Fitzcarraldo a Bergamo. Se la tendenza positiva di adozione di procedure di amministrazione condivisa da parte degli Enti locali rimarrà inalterato – come è supposto che sia – si arriverà presto alla capacità da parte degli ETS di proporre dei regolamenti locali sull'amministrazione condivisa, come sta avvenendo per il Comune di Roma, o eventualmente di modificare quelli esistenti. Non lontana neanche l'ipotesi che gli ETS e i loro consorzi intervengano nuovamente sulla normativa nazionale esistente per potenziarla e razionalizzarla, a seguito delle numerose pratiche che si stanno realizzando, a volte in maniera difforme, dal Nord al Sud Italia.

Permangono degli ostacoli strutturali che possono essere anche definiti fisiologici e che consistono nelle barriere che le procedure di affidamento pubblico erigono a difesa dei principi di imparzialità e legalità, soprattutto per quanto riguarda gli obblighi di rendicontazione delle pubbliche amministrazioni. Gli interessi dei funzionari pubblici sono quindi per loro natura diversi da quelli degli operatori sociali e la sfida maggiore risulta quella di trovare una sintesi che soddisfi le esigenze di elasticità attese dagli ETS alle esigenze di rigidità necessarie al legittimo funzionamento degli Enti locali.

"*la sfida vera è riuscire a fare dei progetti sufficientemente flessibili* […] *devi essere in '**coprogettazione permanente**', […] fare un lavoro contemporaneamente, sia di realizzazione del progetto ma anche di ricerca-azione*" [RM11].

In generale esiste una demonizzazione verso un *modus operandi* definito genericamente 'burocrazia' che può essere in realtà declinato in eccessive richieste di adempimenti o semplicemente in un *habitus* tipico di funzionari e figure apicali della PA, se non anche di *policy makers* locali. Alcuni di questi atteggiamenti vengono giustificati dalla consapevolezza che gli adempimenti a carico degli Enti locali sono eccesivi a fronte di un organico quasi mai sufficiente. La tempistica e la capacità di fare fronte alle nuove sfide dell'amministrazione condivisa si devono confrontare con la perdurante necessità di ampliamento dell'organico e delle funzioni degli enti pubblici locali e con una loro riqualificazione attraverso interventi formativi. Ma la strada intrapresa a parità di risorse è, a nostro avviso, quella corretta.

Cristiano Caltabiano

RUOLI E DINAMICHE PARTECIPATIVE NELL'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA. PRIME EVIDENZE DA UNA RICERCA ESPLORATIVA

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il Consiglio di indirizzo del Welfare di Brescia. – 3. La casa di quartiere del Pilastro (Bologna). – 4. Una cooperativa di comunità a Montegiordano (Cosenza). – 5. Considerazioni finali.

1. Introduzione

L'amministrazione condivisa[1] non è una nozione che circola solo fra i giuristi e gli esperti di politiche sociali. È ormai diventato un fatto abbastanza ordinario nel nostro Paese che le agenzie pubbliche e gli Enti del Terzo Settore (ETS) compartecipino alla pianificazione degli interventi di welfare o alla gestione di altri servizi di interesse generale. In un recente articolo, apparso sulla rivista "Impresa Sociale", alcuni studiosi e ricercatori hanno passato in rassegna gli avvisi di coprogrammazione e coprogettazione emanati dagli enti locali, ai sensi dell'articolo 55 del D.lgs. n.117 del 2017- Codice

[1] Il termine amministrazione condivisa, introdotto da Gregorio Arena in un lavoro di ricerca pionieristico, ricomprende un'ampia gamma di esperienze attraverso cui diverse istituzioni (Ministeri e altri organismi nazionali, comuni, regioni, ecc.) cooperano con il terzo settore nella definizione e finalizzazione delle politiche pubbliche operando su diversi fronti: dalla tutela della salute, al sostegno delle fragilità sociali, passando per le azioni di mitigazione del cambiamento climatico e per la rigenerazione delle periferie urbane e la rivitalizzazione delle aree interne. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n.3-4, 1997, pp. 29 e ss. Dagli inizi degli anni Duemila, grazie anche all'approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328 del 2000), che ha previsto la partecipazione dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale nell'elaborazione dei Piani di Zona (articolo 19), sono comparse in modo disomogeneo sul territorio molteplici sperimentazioni e buone prassi di collaborazione fra la pubblica amministrazione e le organizzazioni di matrice solidaristica: partenariati, patti di sussidiarietà, forme di accreditamento, costituzione di tavoli permanenti e consigli di rappresentanza e consultazione. Più di recente un ulteriore passo in avanti verso l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale è stato compiuto con il varo del Codice del Terzo Settore (2017, articolo 55 sulla coprogrammazione e coprogettazione), di cui si avrà modo di parlare più avanti nel testo, e con la parallela adozione da parte di circa 270 città e centri minori di regolamenti per la gestione dei beni comuni attraverso il coinvolgimento dei cittadini singoli o associati.

del terzo settore[2]. Ne è emerso **uno scenario in forte espansione**, tale per cui se tra il 2017 ed il 2020 il ricorso da parte di Comuni, Regioni ed altri apparati statali a queste procedure era ancora piuttosto limitato (non più di 130 avvisi l'anno), in seguito si è assistito ad un aumento esponenziale di tali atti, con rispettivamente oltre 400 e 600 unità nel 2021 e nel 2022. Per quanto si tratti di una rilevazione statistica necessariamente parziale, in assenza di un archivio istituzionale dove vengano registrati questi procedimenti, i dati commentati nel contributo di ricerca sono piuttosto solidi e fanno concludere agli autori che si è creato un potenziale "effetto di sistema" nella diffusione di queste prassi, ossia che esse possano generare un cambiamento significativo nel modo di operare sia delle pubbliche amministrazioni che degli ETS, ben oltre il processo di produzione regolativa che le accompagna.

Pur senza volere esagerare l'impatto di un modello di gestione dei rapporti fra pubblico e terzo settore in larga misura ancora residuale[3], non si può negare che vi sia un clima di crescente attesa verso gli esiti che l'amministrazione condivisa potrebbe innescare in diversi ambiti cruciali quali i servizi socioassistenziali, sanitari e educativi, la rigenerazione urbana e la valorizzazione del patrimonio culturale, le energie rinnovabili e più in generale la riconversione ecologica, nonché l'attivazione di una rete di accoglienza dei migranti e dei rifugiati. Quando si cimentano in tali attività congiunte le diverse articolazioni dello Stato e gli ETS sono in effetti portati ad **agire in modo costruttivo e tendenzialmente paritetico** (lasciando comunque al pubblico la titolarità degli interventi) nella formulazione e nell'attuazione delle politiche territoriali e nazionali, per renderle più efficaci, efficienti, partecipate e innovative. Tale aspettativa è stata senza dubbio legittimata dalla pubblicazione della sentenza n.131/2020 della Corte costituzionale, che ha stabilito il principio fondamentale secondo cui le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le imprese sociali, i soggetti filantropici e le fondazioni civiche possano contribuire a pieno titolo con gli attori pubblici al perseguimento di finalità di interesse collettivo. Questo alto riconoscimento giuridico coincide anche con **un cambio di paradigma** che sta gradualmente maturando nel settore disciplinare del *new public management*, laddove viene in parte rimesso in discussione il criterio

[2] 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.

[3] Come fanno giustamente notare Vesan e i suoi colleghi l'incidenza numerica delle prassi di amministrazione condivisa è ad oggi piuttosto contenuta se viene confrontata con l'attività di contrattazione esterna: concentrandosi sul 2022 e sui soli avvisi relativi ai servizi socioassistenziali, le gare di appalto sono decisamente preponderanti (7.410) rispetto alle procedure di coprogettazione (550).

della competizione come meccanismo esclusivo di assegnazione dei servizi pubblici a soggetti privati e agli stessi ETS tramite le gare di appalto, riscoprendo le virtù della **governance collaborativa** con i fornitori delle prestazioni[4]. In tale ottica, in Italia e all'estero sembra profilarsi all'orizzonte una svolta culturale con il progressivo ridimensionamento di criteri concorrenziali che, da trent'anni a questa parte, sono stati applicati in modo pervicace (e alquanto acritico) alla sfera pubblica, non soltanto nel dominio del welfare; si è in sostanza pensato che la pubblica amministrazione potesse limitarsi a fare da arbitro imparziale mettendo a confronto le offerte di un'ampia platea di organizzazioni di servizio (private e del terzo settore), e che da ciò ne sarebbero derivati vantaggi in termini di qualità ed efficienza, di cui avrebbero beneficiato i fruitori finali degli interventi, ovvero i cittadini. In realtà, come hanno giustamente osservato vari analisti, sono diverse le disfunzionalità che possono subentrare quando si opera in un regime di gare d'appalto: i meccanismi selettivi esasperati che tendono a livellare in basso le prestazioni sociali e a favorire comportamenti opportunistici[5]; l'impoverimento della capacità propositiva degli stessi ETS, i quali tendono a conformarsi a quanto richiesto dagli enti locali nei bandi pubblici, rimanendo imbrigliati in processi di razionalizzazione burocratica che non di rado penalizzano la creatività e la partecipazione dal basso[6]; l'erosione della fiducia e della cooperazione fra le organizzazioni prosociali, che si percepiscono troppo spesso come *competitor* in un'arena per molti versi assimilabile ad un indistinto mercato dei servizi[7].

Per quanto possa essere considerato un approccio di policy promettente non è detto che l'amministrazione condivisa riesca a sopperire alle carenze e alle contraddizioni mostrate da un sistema fondato essenzialmente sulla

[4] Cfr. C.Ansell, A.Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, in «Journal of Public Administration Research and Theory», vol.18, 2007, pp. 543-571; C.Ansell, A. Gash, *Collaborative Platforms as a Governance Strategy*, in «Journal of Public Administration Research And Theory», vol. 28, n. 1, 2018, pp.16–32; L. Becchetti et al., *Teoria e strumenti per un'amministrazione condivisa efficiente, innovativa e generativa*, in «Impresa Sociale», n.3, 2022, pp. 7-21.

[5] Cfr. C. Borzaga, *Fin dove si può spingere la concorrenza senza causare danni invece che vantaggi?*, in «Welfare Oggi», n. 2, 2018, pp.14-18; C. Borzaga, *L'articolo 55: come liberare il Terzo Settore e i servizi sociali dalla schiavitù della concorrenza*, in «Welforum.it», 23 settembre 2019.

[6] Cfr. A. Papakostas, *The rationalization of civil society*, in «Current Sociology», vol. 59, 2011, n. 1, pp. 5-23.

[7] Cfr. G. Marocchi , *L'amministrazione condivisa, tra competizione e collaborazione*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi, a cura di, *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci editore, 2023, pp.41-58.

contrattazione esterna[8]; non possono essere date per scontate le virtù taumaturgiche degli strumenti di governance collaborativa di fronte alle contraddizioni della burocratizzazione e dall'aziendalizzazione del welfare; al pari di ogni altra pratica di governo è necessario capire se (e in che misura) possano reggere alla prova dei fatti. Da questo punto di vista, Luca Fazzi ha osservato che la coprogrammazione e la coprogettazione, dopo aver suscitato un'iniziale ondata di entusiasmo, tendono ad evidenziare numerose **criticità nel loro sviluppo pratico**[9]: l'uso contingente e non strategico che ne fanno le pubbliche amministrazioni[10]; le tensioni e le fratture che si ingenerano fra gli ETS, il cui spirito collaborativo si è fortemente affievolito dopo decenni di competizione spinta per accaparrarsi i bandi pubblici; il progressivo restringimento delle risorse economiche, con il rischio che la corresponsabilizzazione del terzo settore nelle politiche sociali locali venga intesa come una forma crescente di cofinanziamento a copertura dei costi di erogazione dei servizi alla persona, assecondando un'interpretazione piuttosto fuorviante del concetto di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118 della Costituzione. Al di là di questi problemi, non si possono trascurare altre difficoltà che rischiano di insorgere quando i dirigenti/ funzionari della pubblica amministrazione e i responsabili/operatori degli ETS siedono gli uni di fronte agli altri e sono chiamati a pianificare o progettare insieme i servizi sul territorio. In ogni gruppo possono emergere conflitti latenti o incomprensioni che rallentano o pregiudicano il lavoro di squadra, tra cui una certa sudditanza psicologica espressa nella fattispecie dagli attori del terzo settore o la delega acritica, una posizione manifestata in alcune circostanze dai rappresentanti degli enti locali[11]. Le dinamiche relazionali sono una variabile che influisce sui risultati della governance collaborativa, accanto a dimensioni più strutturali quali i rapporti di potere o i vincoli economici. In tal senso va di sicuro accolto l'invito ad esaminare meglio i contesti locali dove le pratiche di amministrazione condivisa vengono architettate, cercando di individuare i fattori che possono generare fiducia e favorire l'apprendimen-

[8] È altrettanto evidente che l'amministrazione condivisa e la contrattazione esterna non siano necessariamente delle procedure alternative, in quanto come sta avvenendo esse coesistono negli stessi ambiti territoriali e di servizio.

[9] Cfr. L. Fazzi, *Tornare agli appalti? Note a margini delle difficoltà di applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa in Italia*, in «Welforum.it», 4 aprile 2023.

[10] Prova ne è che i casi di coprogrammazione sono davvero pochi a fronte del largo utilizzo della coprogettazione.

[11] Cfr. U. De Ambrogio [2023], *La dimensione relazionale per coprogrammare e coprogettare: dai pregiudizi alla fiducia*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi, *op. cit*, 2023, pp.153-169.

to collettivo tra le diverse parti coinvolte nel processo decisionale[12]. Bisogna di sicuro soffermarsi sulle condizioni che operano nelle singole realtà territoriali per isolare le condizioni che facilitano (o intralciano) lo svolgimento di queste pratiche collaborative. Ma per fare ciò è necessario condurre indagini mirate sulle esperienze significative che affiorano nel tessuto connettivo della nostra società.

In questo capitolo verranno commentati i risultati principali di tre studi di caso realizzati su pratiche di amministrazione condivisa dislocate in contesti territoriali profondamente diversi, così come sono radicalmente differenti la genesi e lo sviluppo di tali iniziative. Si tratta, in primo luogo del Consiglio di Indirizzo del Welfare (CIW) di Brescia, un organismo che esiste dal 2019 e copre l'ambito territoriale del centro urbano e del comune di Collebeato. Nel CIW siedono l'assessore alle politiche sociali e i dirigenti di settore del capoluogo lombardo, i rappresentanti degli ETS, delle parti sociali e degli ordini professionali; il Consiglio viene consultato nella programmazione dei servizi e nella redazione del Piano di Zona (legge 328/2000) e può ospitare anche tavoli di coprogettazione dei servizi sociali. La seconda esperienza ha preso corpo nello stesso anno nel quartiere Pilastro di Bologna, laddove attraverso un percorso di coprogettazione è stata favorita la trasformazione di un preesistente centro anziani in Casa di Quartiere (CdQ). La CdQ rappresenta un interessante laboratorio di rigenerazione urbana in una periferia di una metropoli dove i residenti vivono in condizioni piuttosto disagevoli. L'ultima realtà territoriale presa in esame riguarda il comune di Montegiordano, in provincia di Cosenza. Un piccolo centro abitato nel quale il Sindaco, affiancato da un ente di facilitazione, sta mobilitando i cittadini e il tessuto associativo attorno ad un progetto di coprogrammazione che dovrebbe sfociare nella costituzione di una cooperativa di comunità, il cui fine è quello di contrastare l'inerzia e lo spopolamento, creando opportunità di impiego e sopperendo alla cronica debolezza dei servizi di base. Come si desume da questa breve descrizione, si è in presenza di casi che prendono corpo in contesti sociali assai diversificati, all'interno dei quali i differenti soggetti sono chiamati a cooperare per affrontare sfide quantomai impegnative: pianificare le politiche socio-assistenziali in una città media del Nord-Ovest, di fronte a bisogni sociali sempre più sfuggenti e complessi; rivitalizzare una struttura di aggregazione e servizio in un quartiere di una metropoli del Nord-Est, dove le persone hanno poche occasioni di incontrarsi e di essere supportate nelle loro non facili transizioni

[12] Cfr. E. Polizzi, M. Castelli, *Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n.2, 2023, pp. 1-14.

biografiche; scommettere su un'ipotesi innovativa di sviluppo per combattere l'immobilismo e il declino sociale in un'area interna del Sud. L'amministrazione condivisa può essere uno strumento valido e flessibile per inseguire obiettivi difficili da raggiungere, soprattutto quando si vuole innovare rispetto ad assetti sociali e politici consolidati. Il punto è capire in che modo (o meglio, mediante quali meccanismi) le prassi collaborative siano in grado di generare mutamenti rimarchevoli nei contesti in cui vengono attivate o, al contrario, per quali ragioni subiscano delle fasi di stallo.

Gli studi di caso sono stati realizzati tra marzo e ottobre 2023. Nella ricerca si è adottato **un approccio esplorativo** (senza partire da chiavi di lettura o ipotesi di lavoro predefinite), nel tentativo di cogliere dinamiche sociali in larga misura inedite. In particolare, tra i fuochi d'analisi dell'indagine vi sono il clima sociale, politico e culturale all'interno del quale è maturata l'idea di avviare le pratiche di coprogrammazione o coprogettazione; i ruoli assunti dagli attori (ETS e pubblica amministrazione) ingaggiati in tali procedure; lo svolgimento delle attività comuni e i significati che esse assumono per tutti i partecipanti; i problemi e le risorse che affiorano nel processo di concertazione dei servizi; le relazioni (non di rado asimmetriche e conflittuali) che si instaurano in questi luoghi di confronto e di risoluzione politica. Per raccogliere le evidenze empiriche su un ventaglio così ampio di questioni ci si è avvalsi essenzialmente di tre strumenti che fanno parte del bagaglio tradizionale delle indagini qualitative:

- interviste non direttive ai testimoni privilegiati coinvolti a vario titolo nei casi prescelti (amministratori locali, dirigenti della pubblica amministrazione, responsabili degli ETS e delle parti sociali, altre figure professionali). Gli intervistati sono stati lasciati liberi di ricostruire il loro vissuto nelle pratiche sociali, a partire da alcuni stimoli verbali aperti, per raccogliere un ampio spettro di informazioni, opinioni, cognizioni e sensazioni[13];
- osservazione partecipante durante le riunioni di coprogrammazione e coprogettazione o delle attività che sono scaturite da tali procedimenti, per registrare dal vivo le interazioni fra i protagonisti di tali incontri[14]. In tale ottica, ci si è calati nella trama e nell'ordito delle attività collaborative per decodificare i codici culturali, le dinamiche organizzative, le tensioni emotive e relazionali che possono emergere

[13] Cfr. G. Gianturco, *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*, Milano, Guerini e Associati, 2005.

[14] Cfr. G. Semi, M.Bolzoni, *L'osservazione partecipante. Una guida pratica*, Bologna, Il Mulino, 2022 (seconda edizione.

quando le persone che operano nella pubblica amministrazione e negli ETS, essendo portatori di logiche e stili di lavoro profondamente diversi, sono sollecitati a collaborare e a raggiungere traguardi comuni;
– raccolta di un'ampia mole di documentazione: avvisi pubblici di coprogrammazione, coprogettazione o relativi ad altre procedure di partenariato rivolte ad ETS; allegati alle domande di partecipazione alle procedure di selezione; verbali e determine di selezione degli ETS; trascrizione delle sedute di coprogettazione e coprogettazione; progetti esecutivi (coprogettazione), linee guida pianificazione (coprogrammazione); dati, relazioni di monitoraggio e valutazione, bilanci sociali ed economici, newsletter e altre supporti di comunicazione sugli sviluppi delle esperienze.

Nei prossimi paragrafi si attingerà a piene mani dal flusso di discorsi e informazioni estrapolato dalle registrazioni integrali delle interviste con i testimoni privilegiati e dalle note di osservazione sul campo, oltre ad esaminare con puntualità i documenti dei singoli casi.

2. Il Consiglio di indirizzo del Welfare di Brescia

Talvolta le innovazioni sono il frutto di un disegno politico che prepara il terreno per il cambiamento; ciò è accaduto nella realtà bresciana, dove l'amministrazione cittadina, verso la metà dello scorso decennio, ha voluto ridurre drasticamente il ricorso alle gare di appalto nell'area del welfare e avviare un percorso di accreditamento degli ETS, creando i presupposti per la costituzione del CIW, un organo di rappresentanza sociale piuttosto originale nel panorama nazionale. Felice Scalvini è stato l'artefice di questa sperimentazione, da assessore del Comune tra il 2013 ed il 2018, con delega alla famiglia, alla persona, alla sanità e alle politiche giovanili. La sua testimonianza è quindi fondamentale per comprendere da dove trae origine l'esperienza che ci accingiamo a raccontare.

> Quando mi hanno proposto di fare l'assessore ho accettato perché mi piaceva l'idea di stare dall'altra parte della barricata. Mentre attraversavo il confine assumendo quell'incarico pubblico ho fatto una sorta di giuramento (o di buon proponimento) con me stesso, di non cambiare idea. Lo dico sommessamente, ma il confine tra terzo settore e pubblica amministrazione lo avevo già visto superare da molti esponenti della società civile i quali, per quanto non avessero cambiato il loro modo di pensare, avevano finito per essere inglobati nella logica tradizionale della pubblica amministrazione quando erano passati dall'altra

> parte. Forse con un atto di presunzione o di consapevolezza, in quanto con una formazione giuridica mi sentivo attrezzato per la battaglia contro la burocrazia, e confidando di trovare nel Comune qualche sponda utile, mi sono detto che andavo a fare la vera quinta colonna del terzo settore, non per assuefarmi al modo consolidato di operare della pubblica amministrazione. Subito dopo la nomina ho rilasciato un'intervista nella quale ho dichiarato che nei cinque anni successivi avrei cercato di creare a Brescia una città a zero gare di appalto. Il mio primo impegno sarebbe stato quello di non fare le gare d'appalto, essendo convinto che queste ultime fossero una iattura, il sintomo di un approccio deteriore da parte della pubblica amministrazione per diversi motivi [*Felice Scalvini, intervista, 4 aprile 2023*].

Un esponente di spicco della cooperazione sociale, per decenni instancabile promotore di iniziative volte a dare visibilità e strumenti d'azione al variegato mondo della solidarietà organizzata, decide di scendere in campo, nell'agone della politica locale. Dichiara il suo ambizioso programma in un'intervista subito dopo aver ricevuto l'incarico di assessore: in cinque anni di mandato avrebbe cercato **di ridurre drasticamente le gare d'appalto nei servizi sociali** della sua città[15]. L'intervistato andava controcorrente perché nel 2013 era da poco esploso lo scandalo di "Mafia capitale" e stava per essere costituita l'Autority nazionale contro la corruzione (ANAC – marzo 2014) con a capo il magistrato Raffaele Cantone. Allora, da più parti, si faceva notare che il principale dispositivo di lotta contro l'infiltrazione della criminalità nella sfera pubblica era un rafforzamento delle norme in materia di trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento all'esterno dei servizi. Queste istanze, ben diffuse nell'opinione pubblica, hanno trovato una risposta nel varo del nuovo Codice degli appalti (D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016), che in buona misura ha recepito le direttive della UE. Al contrario del pensiero *mainstream* dell'epoca, Scalvini non riteneva che rendere più stringenti le regole delle gare d'appalto fosse un toccasana per estirpare il problema del malaffare e dell'inefficienza nella gestione della cosa pubblica, specie nelle politiche sociali territoriali. Nell'applicazione rigida dei criteri di competizione mercantile alle prestazioni socioassistenziali egli rinveniva piuttosto un vulnus al precetto costituzionale sulla solidarietà orizzontale (art. 118), che dovrebbe spingere le istituzioni a favorire il coinvolgimento dei cittadini singoli o associati nello svolgimento di attività di interesse generale. L'attivismo degli ETS nella formulazione degli interventi sociali rischiava di essere vanificato dall'imperativo categorico della terzietà delle

[15] *Welfare comunale, la rivoluzione di Brescia*, intervista pubblicata su «Vita.it», 30 settembre 2013.

agenzie dello Stato e dall'applicazione delle procedure concorrenziali in un ambito dove queste avevano già mostrato dei limiti evidenti. La strada individuata dal giurista e cooperatore bresciano per uscire dal regime di contrattazione esterna è stata quella dell'**accreditamento**: il riconoscimento della natura pubblica dell'attività che i soggetti del terzo settore svolgono. Naturalmente questa forma di legittimazione poteva avvenire solo a determinate condizioni, prima fra tutte l'avere una struttura professionale adeguata a svolgere il proprio ruolo di servizio. A ben vedere, questo modello era già in voga da decenni nel settore sanitario, mentre stentava a prendere piede nel comparto socioassistenziale, principalmente per la visione statalista che ancora oggi permea tale settore di *policy*, come ha sottolineato il testimone privilegiato in un altro passo dell'intervista. Nel "sociale" il privato è sempre stato considerato il "figlio di un dio minore", a differenza di quel che accade nel comparto della cura della salute. Un esempio tipico è l'assistenza domiciliare, dove gli assistenti sociali comunali elaborano i piani di lavoro per gli operatori delle cooperative, nonostante questi ultimi siano i reali detentori dell'expertise necessaria a pianificare e gestire le attività; la conseguenza è che gli enti locali non sapevano (e non sanno tuttora) dare delle linee di indirizzo alle organizzazioni del terzo settore che operano sul campo, a stretto contatto con i destinatari degli interventi.

Per scardinare questo meccanismo, per molti versi controproducente e limitativo, Scalvini ha cominciato a modificare il sistema esistente con una serie di operazioni mirate, grazie anche alla copertura politica del Sindaco e della maggioranza che sosteneva la Giunta[16]: creazione di albi dei fornitori a cui i cittadini si sarebbero potuti rivolgere per servizi quali gli asili nido, i centri diurni per disabili e via discorrendo; cambiamento della governance di alcune fondazioni pubbliche di sostegno alle famiglie meno abbienti, facendo in modo che aumentasse il potere decisionale degli ETS nella loro compagine sociale; fine del ricorso agli appalti in *outsourcing* del personale nelle strutture di servizio che sarebbero rimaste pubbliche[17]. Il tutto per passare da un modello regolato dagli appalti, in cui la pubblica amministrazione assegna un determinato budget ai servizi sociali tramite gare, ad una modalità di gestione delle politiche territoriali che si fonda sulla valorizzazione delle risorse presenti nella comunità locale, attraverso la responsabiliz-

[16] La giunta comunale è stata appoggiata da una coalizione di centro-sinistra e guidata dal Sindaco Emilio Del Bono. Nel corso dell'intervista Scalvini ha sostenuto di aver trovato un valido sostegno nella sua azione riformatrice in alcuni dirigenti e funzionari presenti nell'organigramma del Comune.

[17] Da quel che ha raccontato l'intervistato in questo caso si è dato mandato ai dirigenti delle strutture di assumere il personale in outsourcing per le funzioni cruciali di assistenza.

zazione degli ETS. Questo riassetto organizzativo, durato circa due anni, ha riguardato 26 tipi di servizio diversi, per i quali sono stati attivati dei tavoli di lavoro ad hoc con i diretti interessati (gli ETS cui venivano affidati gli appalti nei differenti ambiti di servizi) dove sono stati discusse e definite le procedure di accreditamento (dai centri anziani, alle comunità di accoglienza per minori disagiati, passando per il supporto alle famiglie incapienti): sono stati vagliati i criteri di inclusione dei fornitori, la configurazione dei costi, le diverse tariffe derivanti dal grado di complessità dei casi trattati, le modalità di selezione degli utenti, tenendo presenti le specificità di ciascun ambito di servizio (prima fra tutte la distinzione tra attività individuali svolte a domicilio e prestazioni collettive realizzate in strutture dedicate, diurne o residenziali). Gli esiti di tali tavoli di confronto, divenuti in seguito permanenti, sono stati regolamenti, elenchi ufficiali degli ETS abilitati a svolgere le prestazioni, piani tariffari triennali, monitoraggi periodici, ecc.

Un sistema fondato sull'accreditamento (e non sulle gare d'appalto) presuppone che si riconosca che non è soltanto la pubblica amministrazione a provvedere ai bisogni della cittadinanza, ma la città stessa con le sue risorse interne, più o meno organizzate. In tal senso, il passo successivo di questa strategia è stato quello di creare **un luogo dove i diversi attori della comunità si potessero esprimere fornendo indicazioni sulle politiche sociali**. Il CIW di Brescia viene istituito in via sperimentale sul finire del 2015[18], proprio per dotarsi di una assemblea consultiva con cui l'attore pubblico potesse coordinare e dare legittimazione alle istanze e progettualità della società civile, chiamando il terzo settore e le parti sociali a svolgere una funzione attiva nella costruzione del welfare a livello cittadino. A distanza di anni questo organismo funziona a pieno regime, non senza aver vissuto delle difficoltà nella fase di avviamento e aver subito alcune modifiche attraverso un nuovo regolamento nel 2019[19]. A delinearne la mission e il perimetro di rappresentanza è Marco Fenaroli, che ha raccolto l'eredità di Scalvini diventando assessore ai Servizi sociali e alle Politiche per la famiglia tra il 2018 e il 2023, incarico che ha mantenuto anche dopo le elezioni di maggio di quest'anno, nell'attuale giunta guidata dalla Sindaca Laura Castelletti.

> È stato Felice Scalvini a concepire questo organo di consultazione permanente che segue l'evoluzione dei bisogni sociali nel tessuto della nostra città e delle risposte per affrontarli. È parte di un sistema di democrazia orizzontale con cui

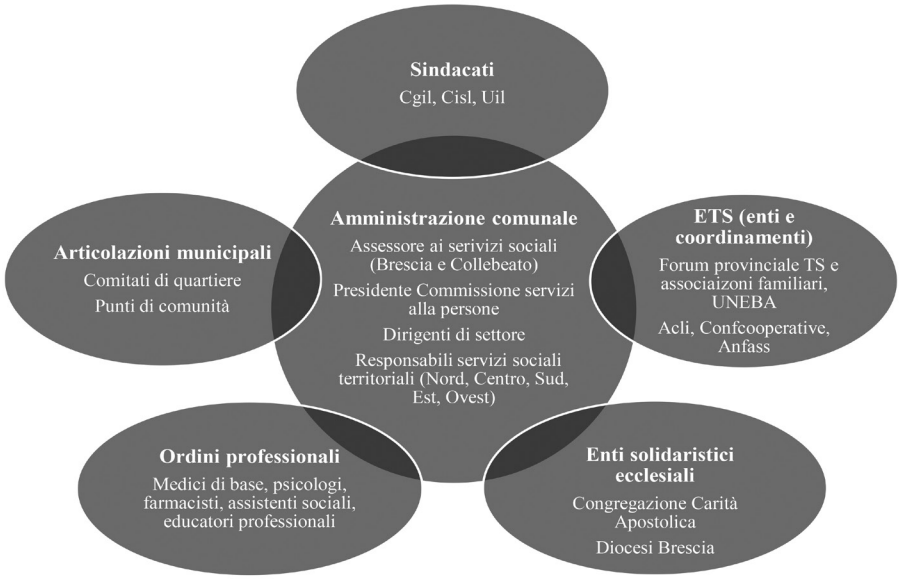
[18] Giunta Comunale di Brescia, *Approvazione della disciplina per la costituzione ed il funzionamento del Consiglio di indirizzo del welfare della città*, delibera n. 708 del 1-12-2015.

[19] Consiglio Comunale di Brescia, *Approvazione regolamento per l'istituzione e il funzionamento del Consiglio di indirizzo del welfare della città*, delibera n. 93 del 25-07-2019.

viene governata la nostra città, si ricollega ai 33 consigli di quartiere, eletti da tutti i residenti, con una vita tribolata ma che funzionano nel tenere in rapporto l'amministrazione con la cittadinanza, oltre ai punti di comunità, esistenti in 18 quartieri, che sono associazioni di associazioni. Il CIW è un organismo importante perché fa incontrare vari livelli di impegno sociale, i sindacati, gli ordini professionali, il terzo settore, i dirigenti e i collaboratori del Comune. Ci siamo sforzati di non rendere questo organismo pletorico, sono una trentina i componenti. Il Consiglio esprime gli orientamenti delle organizzazioni che in esso sono rappresentate, ma alle volte si fa portavoce anche delle istanze di altri soggetti sociali. Questo è un valore in sé, perché non ci sono canali analoghi di trasmissione dei bisogni dei cittadini. Non ci sono più le sezioni dei partiti, dove si incontravano le esperienze dei diversi gruppi sociali. Per come lo abbiamo pensato questo meccanismo di consultazione permanente è anche faticoso. Un limite che vedo è che il Consiglio per un certo periodo è stato schiacciato dalla mole enorme di lavoro derivante dai meccanismi di partecipazione alla costruzione delle politiche sociali individuati dalla Regione, tra cui i Piani di Zona. Documenti molto voluminosi. Per spiegare ai partecipanti questi Piani ci vogliono due ore e la riunione rischia di essere già finita dopo l'esposizione preliminare. C'è una difficoltà nel comunicare le linee di indirizzo politico e raccogliere le osservazioni dei membri che siedono al tavolo in base alle esperienze di cui sono portatori. Per superare la difficoltà stiamo organizzando i lavori in modo tale che in ogni riunione uno dei soggetti presenti tenga una presentazione sulla propria attività [*Marco Fenaroli, intervista, 19 aprile 2023*].

Fenaroli ritiene che il CIW abbia un'importanza decisiva, accanto a quella dei Comitati di quartiere e dei Punti di Comunità, per **rendere più orizzontale la democrazia a Brescia**, ovvero per raccogliere la voce dei cittadini e delle loro associazioni nell'azione dell'amministrazione di cui fa parte. Non è incidentale che la rappresentanza del Consiglio, pur non essendo sovrabbondante, sia aperta a tutti quei soggetti che possono portare in questo consesso i bisogni sociali emergenti e proporre soluzioni per dare una risposta agli stessi. Come si vede nella figura sono circa trenta i membri che siedono nel CIW e portano nel suo alveo esperienze variegate (Figura 1).

Figura 1 – *La composizione del CIW di Brescia e Collebeato*



Fonte: elaborazione Fondazione Terzjus

Le prerogative dell'amministrazione comunale, sia a livello politico (assessori con delega al welfare di Brescia e Collebeato[20], presidente della commissione servizi alla persona nel consiglio bresciano) che sul piano tecnico (dirigenti di settore, responsabili dei servizi sociali territoriali); le domande diffuse nella cittadinanza bresciana, per il tramite dei comitati di quartiere e dei punti di comunità; la tutela del mondo del lavoro, attraverso le principali confederazioni sindacali (Cgil, Cisl e Uil); i temi legati alla marginalità, al disagio e all'impegno solidaristico, veicolati dagli ETS e dai loro coordinamenti (forum delle famiglie e del terzo settore, centrali delle cooperative sociali, l'associazionismo pro-sociale, fondazioni a carattere filantropico); il punto di vista degli ordini dei professionisti che operano nel settore socio-sanitario e socioassistenziale (medici di base, farmacisti, assistenti sociali, psicologi, educatori professionali)[21]; l'etica caritativa di alcune strutture ecclesiali. Nel

[20] Insieme a Brescia, Collebeato (4.460 abitanti al 31 maggio 2023) è parte dell'ambito territoriale 1 dei servizi e degli interventi sociali.

[21] La presenza degli ordini professionali può essere un punto di forza nella programmazione degli interventi, come ha evidenziato la dirigente Silvia Bonizzoni nell'intervista del 19 aprile 2023. Un esempio sono le dimissioni degli anziani dalle residenze protette con il parallelo rafforzamento dei servizi di assistenza domiciliare. La misura, prevista dal PNRR,

Consiglio confluiscono vari attori che sono radicati nel territorio bresciano, i quali possono fungere da interlocutori qualificati, coadiuvando l'ente locale nella pianificazione delle politiche sociali.

L'attuale assessore del Comune di Brescia lascia tuttavia intendere che l'esercizio di questa consultazione permanente è tutt'altro che agevole. Sono **troppi gli adempimenti e le tecnicalità** connesse alla pianificazione dei servizi sul territorio. I piani di zona, strumento fondamentale nella programmazione degli interventi socioassistenziali, sono documenti complessi e corposi, tant'è che per la loro semplice illustrazione ci vogliono ore. Tempo sottratto allo scambio di osservazioni fra i diversi componenti che partecipano alle riunioni bimestrali del CIW. Per far fronte a tale difficoltà si è stabilito che in ciascun incontro venga dato spazio alle persone che intervengono per presentare attività, singole iniziative o proposte della propria organizzazione. Il che la dice lunga su quanto sia complicato stimolare un reale coinvolgimento da parte di tutti coloro che prendono parte al tavolo. Il rischio dell'incomunicabilità (o dell'autoreferenzialità) è sempre dietro l'angolo, specie nei gruppi di lavoro misti, dove i partecipanti portano in genere con sé linguaggi e modi di operare distintivi. Ci vuole quindi uno sforzo di comprensione reciproca per arrivare alla formulazione di pareri e indicazioni comuni sui molteplici argomenti che vengono posti all'ordine del giorno, come prevede l'articolo 4 del regolamento del Consiglio (si veda nota 9). Sotto questo profilo, il **turnover dei membri di nomina non pubblica nel CIW**[22] può essere un elemento ostativo a una collaborazione fattiva almeno nell'immediato, in quanto bisogna mettere in conto un periodo di adattamento prima che i nuovi arrivati si ambientino in un consesso dove viene discusso un ampio

è molto importante nell'ottica di un'amministrazione comunale, che si potrà avvalere al tavolo istituzionale con l'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) di Brescia delle competenze del rappresentante dei medici di base che siede nel CIW. Quest'ultimo potrà dare un contributo fondamentale nella definizione dei parametri con cui provvedere alla domiciliarizzazione dei servizi di cura rivolti ai soggetti fragili.

[22] L'avvicendamento dei membri degli ETS nel CIW deriva anche dal fatto che la loro nomina avviene mediante l'emanazione di un avviso pubblico del Comune, a seguito del quale gli Enti che hanno i requisiti presentano la propria candidatura. L'ultimo avviso risale al 2022: *Avviso pubblico per la presentazione della candidatura per la scelta dei componenti del Consiglio di indirizzo del welfare dell'Ambito 1*, n.112732 del 12/04/2022. Fra i criteri di scelta dei diversi componenti del CIW vi era la "rappresentatività, la rilevanza e la varietà delle espressioni all'interno dell'ambito sociale". Oltre alle modalità di selezione che portano ad un cambio nella membership degli ETS, si debbono considerare gli avvicendamenti dei rappresentanti designati dalle stesse organizzazioni. Da quando è nato il CIW, su spinta degli enti aderenti al CIW sono cambiati i delegati del Forum provinciale del terzo settore, di Confcooperative, di Anfass, di Uneba, del Forum delle associazioni familiari e dei Punti di Comunità.

ventaglio di tematiche assai complesse che si ripercuotono sul welfare cittadino. Più in generale Fenaroli sembra essere consapevole che sul fronte delle politiche sociali si possono raggiungere dei traguardi condivisi solo con un forte impegno congiunto e ciò può indurre i membri del Consiglio a sentirsi appagati per i risultati ottenuti; non di rado però nel sociale le dinamiche sono molto rapide e le emergenze continue. La velocità del cambiamento è un ulteriore problema nella misura in cui la costruzione delle politiche territoriali è in costante divenire. Pur con queste difficoltà, l'esperienza condotta nel CIW è in ultima analisi positiva in quanto offre un canale per intercettare i fabbisogni dei cittadini bresciani mediante un dialogo continuativo con gli ETS, i Punti di comunità e i Comitati di quartiere, che conoscono bene i bisogni sociali esistenti sul territorio e possono contribuire alla formulazione di interventi più efficienti ed efficaci. Non è un elemento trascurabile questo, in un periodo storico dove la capacità della politica di leggere i contesti e le situazioni è progressivamente venuta meno. Le sezioni dei partiti non riescono più a fare da cinghia di trasmissione con il territorio. Un organismo come quello descritto in queste pagine può supplire alla carenza di strumenti di partecipazione popolare nei processi decisionali. Ne è persuasa Silvia Bonizzoni, responsabile della programmazione e progettazione sociale del Comune di Brescia, che ha seguito sin dall'inizio i lavori del Consiglio. La dirigente rivendica con un certo orgoglio il fatto di aver precorso i tempi a Brescia, laddove si è messa in moto un'attività di costante confronto con gli ETS sia sui bisogni di cittadinanza, sia sulle risposte (spesso innovative) per andare incontro alle esigenze delle persone che vivono nella città, tra cui la coprogettazione dei servizi.

> Ho visto nascere il CIW nel 2015, si è trattato di una forma di riconoscimento da parte dell'amministrazione comunale che un confronto costante con i soggetti del terzo settore non poteva soltanto apportare risposte rispetto a una lettura dei bisogni sul territorio; ma è stata anche una fortissima occasione per unire gli sguardi su tali bisogni, per cui l'amministrazione ha un suo punto di vista, ma tutti coloro che operano nel sociale possono dare suggerimenti e proporre opportunità di intervento che l'amministrazione non ha sempre presenti o solo in modo parziale. Quindi l'amministrazione ha sentito l'esigenza di raccogliere in modo costante i punti di vista che arrivano dal territorio, sulla rappresentazione dei bisogni. È un confronto costante anche su quello che si immagina sia più opportuno per rispondere a tali bisogni cercando anche modalità innovative di risposta, come lo è stata la coprogettazione dei servizi, di cui siamo stati in qualche modo precursori di alcune sperimentazioni con le organizzazioni del terzo settore. L'idea è che l'amministrazione non abbia già un capitolato tecnico da affidare, quanto semmai un bisogno raccolto con uno sguardo plurimo, per cui si espone attraverso un avviso pubblico l'esigenza di avere qualcuno che assieme

> ai dirigenti e ai funzionari del comune possa dare delle risposte più opportune, ma non codificandole già in partenza. Questa è la visione che abbiamo voluto comunicare nello scambio costante con i nostri partner nel CIW, la reciprocità di stimoli e proposte [*Silvia Bonizzoni, intervista, 19 aprile 2023*].

Per quanto si possano apprezzare le finalità che animano il CIW, l'andamento dei suoi lavori può risultare alquanto difficoltoso. Massimo Molgora, collega di Bonizzoni e dirigente dei servizi sociali comunali, è piuttosto esplicito quando si sofferma sui problemi che emergono durante le consultazioni nell'ente di indirizzo del welfare bresciano.

> Abbiamo istituito il CIW, definendolo come una sede stabile di coprogrammazione nel regolamento che disciplina i rapporti con il terzo settore […] A volte noi arriviamo alle riunioni ponendo in discussione temi emergenziali o dettati da un obbligo normativo di intervenire in qualche ambito da parte dell'amministrazione comunale. Noi dirigenti facciamo di solito una raccolta di idee e bisogni sull'argomento, mettiamo in fila alcuni concetti e alcuni obiettivi su cui vogliamo lavorare. Nel CIW però si verifica spesso un meccanismo per cui noi come pubblica amministrazione facciamo una comunicazione, i membri del Consiglio fanno tutt'al più dei commenti o richieste di informazione, ma non sembrano essere abituati a ragionare in modo strutturale sui servizi. Quindi quando noi poniamo un tema all'ordine del giorno che non è stato ancora inserito in un percorso di programmazione (come nel PdZ) il rischio è che si scivoli su una comunicazione esclusiva da parte nostra, con qualche richiesta di chiarimento da parte dei consiglieri di nomina degli ETS, noi formuliamo delle risposte e non si va oltre. Il verbale della riunione rispecchia sostanzialmente le nostre proposte. Diverso è il discorso per i tavoli tematici del PdZ, dove pure siedono esponenti del TS accanto ad altri soggetti, i quali sono più ingaggiati, forse perché le competenze portate al tavolo sono maggiori e quindi consentono una interazione più efficace nei contenuti. Bisognerebbe ogni volta indire un tavolo tecnico sulle aree di servizio del PdZ e portare al CIW la sintesi di ciascuno di questi gruppi di lavoro tematico. Ma in tal modo si moltiplicherebbero le nostre attività per coinvolgere realmente il CIW nell'attività di programmazione del Welfare [*Massimo Molgora, intervista, 19 aprile 2023*].

Nel racconto di Molgora si condensano le perplessità verso un percorso di collaborazione tra amministrazione comunale e ETS che presenta ancora molti tratti di incompiutezza. Benché il CIW sia stato riconosciuto dal Comune come sede permanente di coprogrammazione[23], non è per nulla facile

[23] *Regolamento per la disciplina dei rapporti col terzo settore*, approvato dal Consiglio Comunale il 7 novembre 2022, con provvedimento n. 61. All'articolo 9 del regolamento il CIW viene definito come sede permanente in cui viene svolta l'attività di coprogrammazione del welfare a livello comunale.

farlo funzionare in modo efficace, almeno nell'ottica di un dirigente pubblico. Il parallelo con i tavoli del Piano di Zona[24] è in proposito emblematico: se in questi gruppi di lavoro tematici gli ETS, assieme ad altri soggetti sociali, sono assai ingaggiati e propositivi, creando un'interazione feconda che modifica i contenuti della programmazione sociale, nel CIW **il rischio è di scadere in una comunicazione unilaterale da parte dell'Ente Locale**, che mette in fila problemi e soluzioni, senza ricevere pareri e suggerimenti dagli interlocutori della società civile. Secondo l'intervistato i verbali delle riunioni rispecchiano quasi sempre le proposte dei dirigenti di servizio. Per sopperire alla carente iniziativa dei membri degli ETS sarebbe necessaria una restituzione sistematica dei lavori dei tavoli tematici dei PdZ nel CIW; ma ciò produrrebbe un sovraccarico di lavoro non sostenibile per gli uffici comunali, di per sé gravati da molteplici adempimenti e da scadenze pressanti.

Diverse sono le motivazioni che spingono gli esponenti del terzo settore a mantenere un profilo apparentemente basso in una sede consultiva appositamente creata per favorire il loro protagonismo politico. Sono gli stessi rappresentanti di questi enti a evidenziare i fattori che impediscono di partecipare pienamente alle riunioni del CIW. Domenico Bizzarro è responsabile della cooperativa sociale La Rete, molto attiva nella coprogettazione dei servizi di welfare su scala locale. Confcooperative Brescia, di cui è consigliere provinciale, lo ha designato nel CIW nel 2022 per rappresentare gli orientamenti del mondo delle imprese sociali che operano sul territorio. Avendo partecipato per circa un anno ai lavori di questo forum cittadino apprezza il fatto che il Comune abbia dato la possibilità al terzo settore, ai sindacati e agli ordini professionali di esprimersi sugli interventi di welfare, fornendo suggerimenti che possono essere utilizzati nel settore dei servizi alla persona. Lo convince quindi la filosofia che sta dietro questo organismo istituzionale, ossia che le politiche sociali non siano appannaggio esclusivo dell'ente locale, vedendo il coinvolgimento degli ETS, delle fondazioni e di altri stakeholders quali le organizzazioni sindacali e dei professionisti che lavorano nel sociale; **la possibilità di confrontare punti di vista differenti arricchisce**

[24] Nel Piano di Zona 2021-2023 dell'Ambito 1 (Brescia-Collebeato) sono stati individuati cinque tavoli tematici di coprogrammazione-coprogettazione al quale hanno partecipato l'amministrazione comunale, gli ETS impegnati nell'erogazione dei servizi, gli ordini professionali e almeno un componente del CIW: grave marginalità, rete antiviolenza, coordinamento agenzie accreditate ai servizi domiciliari, interventi e servizi a favore di adulti in difficoltà, interventi pluriprofessionali a favore di minori e le loro famiglie. Cfr. Ambito 1 Brescia e Collebeato, *Piano di Zona 2021-2023*, adottato dal Consiglio Comunale di Brescia il 1° febbraio 2022, delibera n.8, pp. 129-131].

la discussione[25]; valuta inoltre positivamente che l'attività di consultazione sia stata agganciata alla coprogrammazione e che quindi preceda la coprogettazione, di volta in volta attivata attraverso avvisi pubblici, rispettando la sequenzialità della pianificazione sociale: prima l'identificazione dei bisogni e delle linee di indirizzo delle politiche, poi la progettazione esecutiva delle attività di servizio. Il rispetto di tale logica collaborativa implica per Bizzarro anche un salutare passaggio culturale per il settore della cooperazione, che è chiamato ad assumere un ruolo proattivo nella gestione dei beni pubblici, uscendo da una visione parziale dei problemi, tipica della fornitura in appalto[26]. **Se questi sono i punti di forza dell'esperienza del Consiglio, vi sono anche degli elementi di debolezza**, a partire dalla gestione operativa delle riunioni.

> Ci vorrebbe forse una maggiore preparazione degli incontri. Noi veniamo convocati con un ordine del giorno e un materiale molto denso. Non dico che ci chiedano solo di ratificare, capisco anche che il processo di analisi non possa essere fatto seduta stante, però una maggiore condivisione dei documenti in anticipo potrebbe aiutare […] Mi chiedo come rappresentante di Confcooperative, quindi di un pezzo importante del terzo settore che a Brescia opera con l'amministrazione, se non sia il caso di rappresentare meglio gli ETS nel Consiglio, considerando che sono preponderanti sia a livello quantitativo che qualitativo nella gestione dei servizi sociali affidati all'esterno dal Comune […] si dovrebbe perciò fare un ragionamento un po' diverso sulla rappresentanza se si vuole mantenere un tavolo allargato sul welfare. La cooperazione che ci viene richiesta è in loco, con i limiti e i tempi che ciò comporta, se arriva l'ordine del giorno la sera e i materiali vengono presentati in diretta si è chiamati a parlare in modo spontaneo, alimentando un circuito per cui l'operazione che puoi fare è quello di lobby, vengo cioè a conoscenza di qualcosa che non conosco bene e mi situo dal mio punto di vista a tutelare gli interessi che rappresento. Questo è un problema, l'altra criticità è che il coordinamento di questo tavolo per quel che capisco viene fatto coincidere con il coordinamento dei Piani di zona e di fatto la programmazione è intrisa non dico dell'operatività ma della struttura e del volto che viene dato ai servizi. Faccio un esempio concreto: a questo tavolo vengono convocati gli ordini degli educatori e degli assistenti sociali. Una mina gigantesca che prima o poi dovrà essere disinnescata per il welfare di domani è

[25] Sul versante della compagine del CIW, Bizzarro ha solo aggiunto che forse sarebbe necessario includere nell'organismo enti pubblici o del privato sociale che si occupano di housing, un tema che è ultimamente si è trasformato in una emergenza nel contesto bresciano.

[26] Per l'intervistato un primo risultato tangibile di questo mutamento culturale è che ogni qualvolta il Comune pubblica nuovi avvisi di coprogettazione gli ETS rispondono formando reti e partenariati variegati per partecipare in modo qualificato ai tavoli di progettazione con la pubblica amministrazione.

> l'assenza di queste figure per gli anni a venire, ovvero che non attingiamo più a un vivaio formativo di scuole per educatori e assistenti sociali. Il welfare locale sarà minacciato nei prossimi anni dall'assenza di ricambio. Se avessi la possibilità di convocare un tavolo per le politiche sociali dei prossimi anni cercherei di fare incontrare le esigenze dell'ente locale (che come gli altri comuni non ha problemi di risorse ma semmai di come spenderle) e del terzo settore, che non ha una difficoltà progettuale, ma di trovare persone che lavorino in un ambito non più così attrattivo, dove la dimensione politica è stata mortificata dalle università che hanno fatto sì che gli educatori si mettessero a studiare chimica, biologia e come si fanno le lastre senza curare la dimensione dei diritti. Quindi c'è un problema che non attiene a nessun servizio in particolare, ma è assai rilevante. Oppure porterei all'ordine del giorno il tema delle retribuzioni, visto che nel CIW siedono i sindacati. Non sono io a poter dire se il CIW debba occuparsi di tali questioni, ma certo è che sarebbe importante trattarle nelle riunioni [*Domenico Bizzarro, intervista, 10 maggio 2023*].

Sono diversi gli spunti di riflessione che si possono trarre da questo lungo brano di intervista. La prima considerazione riguarda il modo con cui vengono preparate le riunioni del CIW. Lo schema tipico è un programma di lavoro inviato dall'amministrazione comunale ai partecipanti qualche giorno prima dell'incontro. Non avendo tempo per esaminare la documentazione in anticipo **i membri del Consiglio sono portati ad esprimere un'opinione piuttosto generica senza entrare troppo nel merito dei problemi**. Come ha sottolineato il dirigente di Confcooperative in un altro passo del suo discorso lo stile degli incontri assomiglia a quello di un *brainstorming* dove il coordinatore (in genere un dirigente di settore) lancia uno stimolo e fa un rapido giro d'orizzonte per sollecitare una presa di posizione tra i componenti che siedono attorno al tavolo. Ne risulta che questi ultimi sono portati a manifestare il proprio pensiero cercando di trasmettere un messaggio che tutela maggiormente la parte da loro rappresentata. Alla fine, viene stilato un verbale che certifica l'esito della consultazione, sintetizzandone i contenuti. Questo approccio funziona abbastanza bene quando il gruppo di lavoro è omogeneo, risulta invece meno efficace in un organo composto da soggetti eterogenei, laddove l'esito può essere quello di una scarsa collaborazione e partecipazione. Diverso sarebbe se il lavoro assembleare fosse istruito per favorire un dibattito collettivo e ragionato: invio con largo anticipo dei documenti pertinenti a tutti i partecipanti per dar loro modo di approfondire gli argomenti esaminati nell'assise; discussione pilotata verso l'analisi del contesto in cui ci si muove, la prefigurazione di alcune risposte, la scelta di proposte concrete; per arrivare infine alla votazione su un indirizzo comune. Il secondo aspetto è riconducibile alla **questione delicata della rappresentanza**. Per la sua fisionomia il CIW è un tavolo allargato sul welfare; in una

realtà come Brescia, al pari di altre località del nostro Paese, il terzo settore recita la parte del leone nel sistema socioassistenziale locale, sia sotto il profilo quantitativo (preponderanza numerica in termini di prestazioni di sostegno erogate nei confronti degli abitanti[27]), sia sul piano qualitativo (personalizzazione degli interventi, innovazione sociale, empowerment dei destinatari, ecc.). In tal senso, secondo Bizzarro sarebbe forse opportuno **dare maggiore spazio alle articolazioni interne del privato sociale**, assegnando una poltrona alle differenti "anime" dell'economia sociale, dell'associazionismo e del volontariato e della filantropia. L'ultimo elemento si riallaccia alla definizione dei punti che vengono messi all'ordine del giorno durante le riunioni. Attualmente, i temi portati al vaglio del Consiglio ricalcano in massima parte le aree di servizio attorno alle quali viene costruito il piano di zona. Acquisire l'orientamento di un ente assembleare in cui si raccolgono le rappresentanze degli ETS, dei sindacati, delle professioni sociosanitarie, oltreché delle ripartizioni municipali della città, rende senza alcun dubbio più democratiche e partecipate le politiche sociali; ma questo sovrapposizione con la programmazione di servizio genera il pericolo che si neutralizzi la politicità di un'assemblea della società civile, impedendo di mettere in agenda problemi inediti, nonostante siano cruciali per la futura tenuta del welfare quali la scarsa attrattività della carriera di assistente sociale e di educatore professionale, per come vengono insegnate nelle università, oltreché per le basse retribuzioni che vengono concesse agli operatori degli ETS; o ancora l'assenza nelle procedure di coprogettazione di una copertura dei costi di progettazione e sviluppo sostenuti dai partner della pubblica amministrazione, che nel lungo periodo potrebbe penalizzare oltremodo le imprese sociali e le associazioni meno strutturate.

Irene Marchina, da nove anni è presidente della Fondazione Casa di Dio che a Brescia gestisce quattro residenze sanitarie assistenziali per anziani (circa 460 posti letto), centri diurni e altri servizi di sostegno domiciliare per soggetti fragili. Siede nel CIW in qualità di consigliere provinciale di UNEBA, una rete che affilia diversi enti assistenziali come quello da lei presieduto. La dirigente della Fondazione dà atto al Comune di essere riuscito nella non facile operazione di far dialogare attori molto diversi tra di loro su problemi che interessano la collettività. Dopo lo scoppio della pandemia

[27] Stando ai dati raccolti nel piano di zona 2021-2023, nel 2019 erano 327 i soggetti del terzo settore che erogavano servizi di welfare nel comune di Brescia, avendo attivato complessivamente 916 unità di offerta (sedi, centri, sportelli, presidi, altre strutture e attività a domicilio). Quasi due terzi delle prestazioni socioassistenziali sul territorio (65%) venivano fornite da associazioni e cooperative sociali. Si veda AMBITO 1 BRESCIA E COLLEBEATO, *op. cit*, tabella 1, p.133.

sono venute meno molte certezze, anche per chi opera da decenni nel settore socioassistenziale. Condividere le informazioni fra attori diversi in un consesso comune è di sicuro un vantaggio. Tuttavia, c'è ancor qualcosa che manca per dispiegare appieno il potenziale democratico del Consiglio.

> Nel Consiglio vengono trattati argomenti molto diversi, probabilmente in alcuni casi ci sono temi che i soggetti presenti non conoscevano assolutamente, io stessa che per molti anni ho lavorato all'interno del Comune di Brescia mi sono trovata ad essere informata di cose di cui sapevo ben poco […] La parte che andrebbe migliorata nel CIW è dare un senso al concetto di indirizzo. Per il momento vedo che da parte del Comune viene preparato in modo molto puntuale del materiale che consente di avere una visione complessiva sul problema trattato, forse dopo manca un passaggio successivo che chiarisca le diverse strade che si possono seguire. Bisognerebbe coinvolgere i membri del CIW nell'esprimere un parere sulle possibili soluzioni [*Irene Marchina, intervista, 9 maggio 2023*].

Da ex dirigente dell'amministrazione comunale, Marchina è consapevole dello sforzo compiuto dall'ente locale per fornire tutti gli elementi conoscitivi affinché i partecipanti possano confrontarsi sui problemi affrontati nelle riunioni. Quel che manca è dare attuazione alla stessa nozione di indirizzo che dovrebbe costituire la stella polare di tutto l'operato del CIW. Per esprimere un orientamento su una materia ingarbugliata come il welfare non basta essere consapevoli (informati), bisogna sapere quali sono le alternative in campo se si vuole risolvere una determinata questione. Il salto di qualità che si dovrebbe compiere per capitalizzare l'impegno profuso in questa sede consultiva è proprio quello di mettere in grado le persone che partecipano alle attività dell'organo consultivo di scegliere fra diverse opzioni praticabili. Questo passaggio non viene forse curato a sufficienza e, di conseguenza, **la capacità di esprimere pareri e soluzioni aderenti alla realtà locale appare ancora inadeguata**.

Rita Tagassini è attualmente coordinatrice della segreteria organizzativa delle Acli provinciali di Brescia. Partecipa alle riunioni per conto della sua organizzazione da quando ha assunto questo incarico, ovvero dalla fine del 2021. Per diciassette anni è stata direttrice Patronato Acli e quindi ha una vasta esperienza su come si tutelano i diritti dei lavoratori e dei pensionati, specie se versano in condizioni di vulnerabilità. Malgrado l'associazione di cui fa parte non sia propriamente un ente che offre ai cittadini servizi di cura e assistenza, porta nel Consiglio un contributo su temi rilevanti, come è capitato quando si è aperta una discussione sulle prospettive del reddito di cittadinanza nel territorio bresciano. Certo è che a suo giudizio vi è un problema di competenza: non sempre i componenti del Consiglio sono in grado di padroneggiare le materie sulle quali vengono chiamati a manifestare il loro pensiero.

> Secondo me su alcune partite il tavolo potrebbe coinvolgere dei tecnici, per avere maggiore contezza dei risvolti dei problemi […] È un problema di impostazione e di programmazione del lavoro di questo organo, se si conoscesse con maggiore anticipo il tema in discussione, i membri più competenti sul singolo argomento potrebbero aprire una discussione facendo qualche proposta. Ritengo sia difficile che per come è strutturato il CIW si possano raggiungere delle posizioni comuni, anche perché non ci viene richiesto di scegliere, è piuttosto una restituzione di quel che il Comune fa nell'ambito del welfare, di cui si fornisce una versione quasi esclusivamente positiva, peraltro fondata per alcuni versi. Si potrebbe puntare su una maggiore incisività del ruolo consultivo del Consiglio, ma bisognerebbe capire il contributo che potrebbero dare i membri più esperti di ciascuna tematica [*Rita Tagassini, intervista, 26 settembre 2023*].

Per far sì che i lavori del CIW siano più incisivi sarebbe forse necessario coinvolgere in tempo utile i membri più esperti che potrebbero aprire la discussione o avanzare delle proposte su ambiti di intervento con cui hanno una certa dimestichezza, se questo non fosse possibile si potrebbero fare delle audizioni con dei tecnici esperti per sviscerare le questioni più ambigue e complesse. Con qualche accorgimento si potrebbe così evitare di trasformare gli incontri in una semplice restituzione di quanto viene fatto dal Comune; la sterilizzazione (non intenzionale) del dibattito, come si è visto, lascia alquanto insoddisfatti sia i rappresentanti degli ETS, che vorrebbero avere strumenti e occasioni per imprimere un segno sui lavori di gruppo, sia i dirigenti di servizio, i quali si aspetterebbero un maggiore protagonismo da tutti i portatori di interesse della comunità.

Antonella Albanese non milita nel terzo settore, essendo membro della segreteria locale della Cgil. Nel sindacato si è occupata di disabilità, pari opportunità e di sanità, seguendo in passato anche le riunioni dei diversi piani di zona sviluppati a livello provinciale. Per questo è stata indicata nel CIW dalla principale confederazione dei lavoratori. Da circa un anno e mezzo partecipa con continuità alle sedute dell'organismo, giudica con favore l'operato dell'amministrazione comunale, che si è fatta promotrice di questa sede consultiva permanente. Gradisce anche il clima collaborativo degli incontri e il fatto che ciascuno si senta libero di poter esprimere la posizione della propria organizzazione, oltre alla condivisione di approcci ed esperienze eterogenei. Sebbene vi sia una tendenziale apertura allo scambio alcuni partecipanti (pochi per la verità) rimangono in disparte, come sottolinea la sindacalista.

> Alcuni componenti del Consiglio rimangono sempre fuori dal flusso della discussione, partecipano ma non sono quasi mai partecipativi, se non vengono stimolati, ma sono una sparuta minoranza. [*Antonella Albanese, intervista, 14 giugno 2023*].

Il quadro che si evince da questa ricognizione delle opinioni espresse dai testimoni privilegiati è ambivalente: da una parte, sono evidenti i meccanismi virtuosi che si sono instaurati in questa esperienza di amministrazione condivisa, di cui probabilmente il più importante è l'aver creato uno spazio democratico dove i diversi attori del welfare locale si possono cimentare con la pianificazione degli interventi sociali sul territorio; dall'altra sono numerosi gli ostacoli che rallentano (o rendono più tortuose) le dinamiche in seno al CIW, tra le quali la più evidente è forse la **difficoltà di vivacizzare la discussione**, gettando le basi per una attività consultiva che abbia un reale impatto sulla formulazione delle politiche e sull'attuazione dei servizi. Tali barriere sono per molti versi impalpabili, essendo legate alle relazioni che si sviluppano fra persone che hanno vissuti professionali e affiliazioni organizzative quantomai difformi. In tal senso può essere utile esaminare quasi in presa diretta le loro interazioni durante le riunioni di lavoro per capire come questi percorsi divergenti possano condizionare le stesse pratiche collaborative. Qui di seguito si riporta uno stralcio di una nota di osservazione relativa ad una seduta del Consiglio del 19 aprile 2023, a cui l'autore del capitolo ha assistito di persona[28].

> Sono circa le 15:00, sedute al tavolo ci sono 14 o 15 persone, meno della metà dei componenti del Consiglio. Tutto intorno si sente vociferare, qualcuno dei presenti armeggia con il proprio smartphone. La riunione inizia comunque abbastanza puntuale, la dirigente introduce un primo argomento: è prevista una breve presentazione di un servizio di mediazione familiare e sociale erogato da una ETS che collabora con il Comune […] Alcuni dei partecipanti non sembrano molto interessati alla discussione: rispondono al cellulare a bassa voce. Altri sembrano più attenti e chiedono che si facciano alcuni esempi per capire meglio come funziona il servizio […] La dirigente del Comune, Bonizzoni passa al primo punto all'ordine del giorno della riunione odierna, ovvero la possibilità di dar vita ad un servizio di Pronto Intervento Sociale (PIS) per la gestione dei servizi residenziali a favore di Minori Stranieri Non Accompagnati (MISNA) e Nuclei Stranieri che hanno richiesto la Protezione Internazionale (NUSPI). Descrive le caratteristiche che dovrebbe avere il servizio, evidenziando già possibili prestazioni esistenti, seguendo una presentazione in power point: il target è costituito da MISNA, vittime di tratta, NUSPI, ma anche persone con problemi di disagio psichico e in povertà estrema. L'emergenza è costituita da MISNA e NUSPI, che hanno raggiunto negli ultimi mesi numeri ragguardevoli nel territorio bresciano: 140-160 i primi, 60-80 i secondi. Il PIS dovrebbe smistare gli utenti a soluzioni di housing temporaneo, a tal fine si potrebbe fare leva anche

[28] Si ringrazia l'Assessore e i dirigenti del Comune di Brescia per aver consentito tale attività di osservazione, dopo aver chiesto il consenso ai membri del CIW.

sulla competenza accumulata attraverso l'help center per i senza fissa dimora. Il servizio dovrebbe essere impostato in modo tale da assicurare la lettura dei bisogni dei destinatari, risposte tempestive e strategie di prevenzione, operando attraverso protocolli che coinvolgano forze dell'ordine, Servizi Sociali del Comune (SSC) e altri operatori sul territorio. La dirigente chiude la presentazione e chiede ai partecipanti riflessioni e proposte, prima che gli SSC procedano ad emanare due avvisi di coprogettazione. Ora nella stanza regna il silenzio, i componenti del CIW sembrano voler riflettere qualche istante prima di intervenire. A sciogliere il ghiaccio è Franco Gheza (rappresentante della Fondazione Congrega Carità Apostolica, che gestisce in città centri di aggregazione giovanile e sostiene minori e famiglie bisognose), chiede chiarezza su quali siano i protocolli per istituire il servizio, in particolare se questi possono avere come capofila gli ETS, pone inoltre il problema delle possibili sovrapposizioni con altre prestazioni socioassistenziali e poi non è chiaro chi individua il problema (fa la diagnosi) e smista le persone verso chi può risolverlo, come nei pronto soccorsi ospedalieri. Chiede infine se si tratta di una razionalizzazione di servizi esistenti o se si tratta di attivare una nuova attività. Bonizzoni interviene per dire che non è opportuno smistare i MISNA nelle comunità residenziali per minori. Molgora puntualizza quali sono i confini che separano il PIS dal 112 e il 118. Salvatore di Pace, sottolinea che gli operatori dei Punti di comunità [*di cui egli è rappresentante nel CIW, Nda.*], se adeguatamente formati, potrebbero raccogliere le istanze degli utenti. La proposta sembra cadere nel vuoto. Sono trascorsi quasi trenta minuti e l'impressione è che si debba ancora entrare nel vivo dei lavori di gruppo, sembra complicato mettere a fuoco una questione sociale complessa. Bonizzoni interviene ancora per evidenziare che i MISNA e i NUSPI sono in aumento e che bisogna creare un servizio *ad hoc* che affronti questa emergenza. Alcuni partecipanti sembrano concordare, uno di loro cita un caso a cui ha assistito personalmente: da mesi vede una famiglia di stranieri che dorme in auto in un parcheggio, non sa bene chi deve chiamare per aiutarli. L'assessore interviene e tenta di spostare la discussione sul piano politico: l'emergenza profughi nasce dallo scarso controllo che le autorità centrali dello Stato esercitano sui richiedenti di protezione internazionale e sui MISNA. Fa osservare che oggi le emergenze sociali esplodono velocemente, come per il problema dell'assenza di alloggi in affitto a Brescia […]. Fenaroli usa un linguaggio semplice e spontaneo, inframmezzando affermazioni serie con battute scherzose, quasi per alleggerire il tono della discussione. Anche i due dirigenti si lasciano andare a commenti informali e frasi di circostanza quasi per mettere a proprio agio i partecipanti, ma usano perlopiù un linguaggio tecnico. Domenico Bizzarro ha atteso abbastanza a lungo prima di pronunciarsi. Ora che sta per prendere parola sembra piuttosto sicuro di sé e anche l'uditorio sembra molto attento. Parte da una constatazione generale: un servizio come il PIS richiede un cambio di paradigma, in quanto non ci si muove in un'ottica incrementale di medio-lungo periodo, dovendo affrontare un'emergenza, le attività emergenziali stanno diventando sempre più pressanti, spiegare ai lavoratori degli ETS questo passaggio è un

problema di non poco conto. Dopo aver posto questa premessa, Bizzarro quasi si giustifica prima di affrontare il tema: la sua è una valutazione preliminare, visto che poi ci sarà una coprogettazione e si svisceranno le questioni sotto il profilo tecnico. Detto ciò, secondo il rappresentante di Confcooperative il problema fondamentale è come raccordare gli interventi alle attività della centrale operativa che rileva i bisogni dei destinatari del servizio. Ciò pone il nodo critico dell'obbligatorietà delle risposte da parte degli enti facenti parte della rete di servizio. Chiede inoltre ai due dirigenti se il PIS integra le attività già svolte sul fronte dell'emergenza dai SSC, o se si vuole pensare a una centrale operativa del PIS. Quale che sia la scelta è necessario che vi siano degli enti qualificati individuati in precedenza con cui la centrale operativa si possa interfacciare. Molgora riflette a voce alta su quel che ha appena affermato Bizzarro: sarebbe quanto mai problematico integrare l'attività di ascolto e sostegno svolte dalle assistenti sociali dei SSC negli orari diurni (fino alle 16:00 dei giorni lavorativi) e quelle di una nuova organizzazione che si interfacci con l'utenza la sera, la notte e nei giorni festivi. Gestire i flussi di due turni diversi con entità organizzative diverse sarebbe complicato. Per tale ragione bisognerebbe andare verso una centrale operativa unica del PIS. Bonizzoni va oltre, facendo notare che i SSC dovrebbero intervenire oltre l'emergenza immediata rispondendo alle segnalazioni del PIS. Sembra che ora si sia entrati nella fase cruciale della discussione. Anche Fenaroli dice la sua, osservando che si dovrebbe anche interpellare il livello regionale, in quanto i numeri di questa emergenza potrebbe superare la soglia di guardia, il Comune presto o tardi potrebbe non riuscire più a farsi carico del problema. I due dirigenti annuiscono, sembrano concordare. Franco Gheza osserva che sarebbe necessario prevedere una riserva di posti liberi per i MISNA e NUSPI in modo tale da far fronte costantemente alle richieste di housing temporaneo poste da questa fascia di utenti. A questo punto, Bonizzoli fa presente che l'aver portato questo tema alla attenzione del CIW prima di emettere l'avviso di coprogettazione dipende dal fatto che il tema è complesso, per tale ragione si è richiesto un parere preventivo del Consiglio. Irene Marchina, rappresentante UNEBA di Brescia, chiede lumi sulla tempistica. Molgora replica che il PIS potrà essere inaugurato a settembre del 2023, dopo la conclusione della coprogettazione e degli altri passaggi formali. Bonizzoni esterna a tutti i presenti una buona notizia, la misura è coperta per i prossimi 4 anni con i fondi già stanziati dal Comune. Marchina pone a quel punto una domanda che assomiglia ad un dilemma: chi decide il livello di gravità dell'emergenza? Molgora sottolinea che già oggi sui MISNA e i NUSPI i dirigenti e gli operatori del comune sono costretti ad intervenire sull'onda dell'urgenza del momento, senza poter pianificare le azioni e definire un ordine di priorità. Marchina fa una chiosa finale: è auspicabile che si trovino soluzioni sobrie e funzionali per evitare sovrapposizioni con servizi già esistenti. Da questo punto di vista è importante aver stabilito che i MISNA non entreranno nel circuito delle comunità di accoglienza per i minori con disagi psichici o di altro genere. Per tale ragione si pone il problema di trovare soluzioni diverse per i MISNA […] [*nota di osservazione, 19 aprile 2023*].

La discussione sul PIS è per molti versi sintomatica dei rapporti che si instaurano fra le diverse parti in causa quando esse vengono chiamate ad esprimersi su un tema, specie se come nel caso in esame si tratta di un problema che tende ad acquisire caratteri di urgenza. Attivare un pronto intervento per i minori non accompagnati e i nuclei stranieri che hanno fatto richiesta di protezione umanitaria significa rivolgersi ad un target di utenza di per sé marginale in quanto questi migranti, per come sono congegnate le politiche migratorie nel nostro Paese, restano spesso per anni o mesi in attesa di sapere se la loro domanda verrà accolta, impossibilitati così ad intraprendere un percorso realistico di integrazione nella nostra società[29]. Accoglierli significa in buona sostanza offrire risposte immediate ai loro bisogni primari: alloggio, informazione, sostegno sociale e psicologico (in molti hanno subito traumi nel lungo il viaggio che li ha portati verso l'Italia), alfabetizzazione linguistica e via discorrendo. Un complesso di servizi eterogenei, che richiedono l'apporto di differenti strutture e operatori qualificati (assistenti sociali, orientatori, mediatori culturali, psicologi, ecc.). Chi smista questi minori e adulti che fuggono da persecuzioni, carestie e conflitti verso le figure professionali che potranno aiutarli. Si può costituire un pronto intervento per assisterli in una fase della loro esistenza dominata dal senso di provvisorietà? A Brescia, come in altre città e comuni della nostra Penisola, le presenze dei profughi sono in aumento, e ciò spinge la pubblica amministrazione a farsi carico dell'emergenza, cercando una sponda nel terzo settore, affinché possa fornire un contributo mentre si stanno disegnando i contorni di un nuovo servizio, per trasformalo in un intervento sul territorio attraverso due avvisi di coprogettazione. Questa è solo una descrizione molto superficiale di quel che è accaduto nella riunione sul PIS, una ricostruzione che si concentra sull'oggetto e l'andamento generale dell'incontro, mettendo fra parentesi gli stili di partecipazione delle persone che hanno animato la seduta del Consiglio. In estrema sintesi si potrebbe dire che tre attori hanno operato con diversi ruoli nella situazione osservata: in primo luogo, i tecnici dell'amministrazione comunale, i quali hanno svolto il ruolo di guida dei lavori di gruppo, in qualità di detentori del *know how* del processo di programmazione sociale, presentando i dati salienti, evidenziando opportunità e vincoli, gestendo i tempi e indirizzando il dibattito con quesiti rivolti all'uditorio, oltre a replicare ad ogni intervento dei presenti che ha sollevato questioni ritenute

[29] Non rientra tra gli scopi di questo scritto una disamina sulle numerose falle e criticità mostrate dal sistema di gestione dei flussi migratori in Italia. Per farsi un'idea sulle questioni più spinose legate alle politiche in questo ambito può essere utile consultare un saggio recente del sociologo S. Allievi, *Governare le migrazioni. Si deve, si può*, Bari, Laterza editore, 2023.

meritevoli di approfondimento; in secondo luogo, gli altri membri del CIW, in prevalenza i rappresentanti degli ETS, che hanno chiesto chiarimenti o avanzato risposte rispetto alle sollecitazioni dei dirigenti di servizio, senza quasi mai addurre nuove argomentazioni o spostare il discorso su aspetti collaterali; terzo, l'assessore che ha svolto il ruolo di mentore o facilitatore, cercando di alleggerire i toni della conversazione, per favorire il dialogo fra il terzo settore, le parti sociali e il Comune. Vi è quindi una asimmetria di fondo nella consultazione del Consiglio, di cui come si è visto si rammaricano in qualche misura gli stessi tecnici del Comune, laddove auspicherebbero un maggiore dinamismo del terzo settore. Il punto è che costoro assumono una posizione di centralità assoluta durante le riunioni, che forse non incoraggia i rappresentanti degli ETS ad essere più propositivi nei lavori di quest'assemblea[30]. È persino scontato sottolineare che occorre essere cauti nel generalizzare tale evidenza empirica, che potrebbe essere legata ad elementi contingenti dell'incontro cui abbiamo assistito. Prescindendo anche dagli squilibri di ruolo, si deve dire che la scelta di far diventare il CIW una sede stabile per un confronto sull'elaborazione del piano di zona, ai sensi della legge 328/2000, può penalizzare la carica propositiva degli ETS, nella misura in cui questi potrebbero sentirsi vincolati all'agenda fissata dai servizi sociali dell'ente locale, ratificando nei fatti orientamenti e proposte formulati dai decisori pubblici. Se così fosse verrebbe meno il protagonismo della società civile in un organismo nato proprio per dare la possibilità al terzo settore di riorientare il welfare. Sarebbe un triste epilogo per un esperimento democratico che ha puntato sulla capacità dell'associazionismo, del volontariato e dell'economia sociale di avvicinare le politiche sociali cittadine a chi ne ha bisogno.

3. La casa di quartiere del Pilastro (Bologna)

Vi sono luoghi che vengono frettolosamente etichettati come zone pericolose, svantaggiate o segregate. Il rione del Pilastro di Bologna è stato spesso assimilato a **una periferia marginale** afflitta da problemi cronici quali la devianza, la solitudine, il degrado sociale, soprattutto dopo l'uccisione di

[30] Una leadership tecnocratica, per quanto possa essere temperata da atteggiamenti amichevoli e democratici, può inibire la partecipazione in ogni sfera di attività (compresa la consultazione sul welfare a livello cittadino), controllando i *frames* (cornici di senso) con cui viene decodificata la realtà sociale e gli strumenti per modificarla. Sull'impiego del concetto di tecnocrazia nelle scienze sociali si rinvia al contributo di P. P. Portinaro, *Tecnocrazia*, voce in «Enciclopedia delle scienze sociali», Istituto Treccani, www.treccani.it, 1998.

una pattuglia di carabinieri in un agguato della "banda della Uno Bianca", avvenuto il 4 gennaio 1991, nonostante i malviventi si trovassero solo per caso nel sobborgo bolognese. Lo stigma di quell'efferato episodio criminale finito sulle cronache dei giornali è rimasto a lungo impresso nell'immaginario collettivo, contribuendo a deformare la narrazione su un'area residenziale che versa comunque in condizioni di difficoltà. Il Rione dista circa quattro chilometri in linea d'aria dal centro della città ed è sorto nel 1966, a seguito di un ambizioso progetto di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), il cui intento era quello di fornire un alloggio ai ceti popolari e medi in un tessuto metropolitano in piena espansione, laddove vi erano ampi spazi verdi. Nel corso degli anni persone provenienti da diversi strati sociali si sono insediate nei caseggiati che si distendono su una superficie complessiva di circa 34,5 ettari: famiglie in cerca di un riscatto economico, emigrate dalle regioni del Sud d'Italia trasferitisi tra gli anni Sessanta e Ottanta negli appartamenti di ERP; cittadini della classe media che hanno acquistato abitazioni private costruite successivamente negli isolati di maggiore pregio; stranieri che negli ultimi decenni si sono visti assegnare gli alloggi pubblici nelle Torri o in edifici imponenti come il "Virgolone", così denominato per la struttura a semicerchio. A più di cinquant'anni dalla sua nascita la composizione sociale del centro abitato inserito nel quartiere San Donato-San Vitale risulta assai articolata e complessa, ben distante dalla rappresentazione alquanto distorta che ne è stata non di rado data dai media. In uno studio aggiornato due ricercatori hanno sostenuto che la condizione dei residenti del Pilastro è ambivalente, essendo caratterizzata da una parte dall'isolamento sociale e dall'altra dalla presenza di una riserva notevole di risorse locali che potrebbero migliorare la qualità della vita della popolazione[31]. In poche parole le esperienze positive e le strutture di aggregazione esistenti in questo fazzoletto di territorio (parchi, spazi di socializzazione, associazioni, biblioteche, servizi di base, ecc.) non necessariamente mitigano il **senso di separazione (e alienazione) vissuto dagli abitanti** storici e dai nuovi arrivati, a causa di molteplici fattori: precarietà economica, spaccio di sostanze stupefacenti, sovraffollamento e povertà educativa, disagio minorile, abbandono delle persone non autosufficienti, ecc.

È in questo "milieu urbano" che si è innestata la volontà di aprire una casa di quartiere, al civico n. 4 di via Dino Campana, in un complesso che

[31] Tra gli assunti che permeavano l'intervento urbanistico vi era il convincimento che il Pilastro potesse diventare una comunità residenziale interclassista ed autosufficiente. Cfr. M. Castrignanò., M. Maggio, *Isolamento sociale collettivo e risorse locali: il caso del Pilastro di Bologna*, in «Sociologia urbana e rurale», n. 120, 2019, pp. 127-148.

fungeva in precedenza da centro sociale per gli anziani del posto. L'iniziativa si inquadra in un ambizioso progetto di rigenerazione urbana varato dal Comune di Bologna, come racconta Chiara Sponza, che lavora come project manager presso la Fondazione Innnovazione Urbana, *think tank* costituito dall'amministrazione municipale e dall'università di Bologna per accompagnare i processi di trasformazione delle politiche e dei servizi locali nella metropoli del Nord-Est.

> Il percorso che ha portato alla costituzione di 33 case di quartiere nella città di Bologna è partito nel 2018, con il dichiarato intento politico di promuovere un cambiamento culturale e sociale rispetto a ciò che aveva dato origine ai centri sociali autogestiti dagli anziani. Questi Centri, erano nati negli anni Settanta, il primo Rosa Marchi nel 1977, erano espressione di una situazione sociale totalmente diversa rispetto a quella attuale. Allora c'erano i baby pensionati […] prima i Centri erano gestiti esclusivamente da volontari, che nel tempo libero riuscivano a organizzare attività comunitarie. L'iniziativa è partita dai centri anziani perché si tratta di comunità che rispondevano ai fabbisogni di persone in età avanzata. L'idea di passare da centro sociale autogestito dagli anziani a casa di quartiere è proprio per dire abbiamo questi luoghi che sono spazi di comunità, in grado di rispondere al territorio, però forse è necessario allargare lo sguardo per capire le nuove esigenze che affiorano nella realtà sociale in cui si opera. […]. L'obiettivo è quello di far operare queste strutture come dei punti di incontro e non come delle isole sul territorio [*Chiara Sponza, intervista, 12 ottobre 2023*].

Cinque anni fa prende quindi corpo nella giunta del Comune la determinazione politica di **rivitalizzare i centri di aggregazione per anziani** esistenti a Bologna, per trasformarli in presidi di comunità attenti alle mutevoli istanze che affiorano nei sei quartieri in cui è ripartita la città; l'esigenza è di allargare la base sociale di questi centri, che non può essere formata come negli anni Settanta e Ottanta dello scorso secolo solo da persone andate in pensione in età relativamente giovane, le quali avevano tempo ed energie da dedicare allo svolgimento di attività sociali e ricreative. Pur preservando la spinta proattiva degli anziani che attualmente frequentano questi presidi, lo scopo è quello di estendere le fasce sociali, i soggetti e gli ambiti di intervento di questi snodi territoriali, facendoli diventare dei punti di incontro aperti alla partecipazione di diversi segmenti della cittadinanza (giovani, famiglie, migranti) e non soltanto delle isole di socialità per la terza età. Il progetto è molto complesso in quanto coinvolge una rete di 33 case di quartiere, configurandosi come un'azione di sistema che mira a rinnovare i luoghi della partecipazione comunitaria nel tessuto cittadino bolognese. La Casa di Quartiere (CdQ) del Pilastro è un tassello di un mosaico molto più grande,

per il quale sono stati previsti percorsi di attivazione, forme articolate di governance e coordinamento, attività di monitoraggio, un manifesto di valori condivisi e perfino un *brand* che raffigura la mission della rete delle CdQ[32]. In questa sede ci si occuperà in particolar modo dell'esperienza del Pilastro, iniziando dal percorso di coprogettazione (Figura 2).

Figura 2 – *La procedura di coprogettazione della CdV del Pilastro*

Fonte: elaborazione Fondazione Terzjus

In una prima fase, nel mese di giugno 2019, viene emanato un avviso pubblico che invita gli ETS a partecipare ad una iniziativa il cui obiettivo è definire le modalità di gestione del locale di via Dino Campana 4[33]. In questo atto vengono peraltro da subito individuati i destinatari e le attività della CdQ: promozione della salute per anziani e soggetti fragili; partecipazione delle famiglie e dei bambini attraverso l'organizzazione di feste di compleanno, di laboratori di animazione, di ludoteche e di altre forme di supporto didattico; aggregazione sociale di adolescenti e giovani; collaborazione con

[32] Tra i meccanismi di cui si è dotata la rete delle CdV di Bologna per armonizzare le diverse strutture attive sul territorio vi sono sei coordinamenti delle stesse, che operano nei diversi quartieri della città; per approfondire si veda il sito web https://www.comune.bologna.it/ partecipa/percorsi/le-case-di-quartiere-di-bologna.

[33] Avviso pubblico per manifestazioni di interesse a partecipare, nell'ambito del progetto denominato "Case di Quartiere per un welfare di comunità, alla coprogettazione per la gestione dell'immobile sito a Bologna, in via Dino Campana 4, approvato con Determinazione Dirigenziale del Comune di Bologna n.3952 del 2019". A dispetto del richiamo esplicito alla coprogettazione nella titolazione, l'atto è in parte ancorato all'impostazione della gara d'appalto, prevedendo la selezione di progetti presentati dai soggetti che rispondono all'invito, la nomina di una commissione di valutazione e l'attribuzione di punteggi su criteri predeterminati: efficacia nel coinvolgimento dei residenti, capacità di costruire reti fra ETS, complementarietà rispetto alle attività svolte nel territorio dal Quartiere e dal Comune, ampiezza degli orari di apertura della CdQ e la durata della iniziative, predisposizione di iniziative che possano generare ricavi da reinvestire nella Casa (articolo 7). Qualcosa di molto diverso rispetto ad una procedura di amministrazione condivisa dove la progettazione dovrebbe a rigore avvenire dopo l'emanazione di un avviso, attraverso una logica partecipata ad un processo di elaborazione degli interventi a cui concorrano congiuntamente la Pubblica Amministrazione e gli ETS.

gli assegnatari degli orti sociali. Per quanto indicativa, quest'elencazione degli ambiti di azione e dei target delinea la finalità di questa procedura amministrativa, ossia ingaggiare i residenti nella duplice qualità di beneficiari e di promotori delle attività comunitarie e di cura del territorio. La figura del **cittadino-volontario è cruciale in una operazione come quella delle CdQ**: l'ente locale mette a disposizione gratuitamente un immobile per far sì che gli abitanti si attivino agendo in prima persona per il bene comune. All'invito rispondono cinque cordate di ETS: una federazione di centri sociali per anziani, insieme a due associazioni sportive dilettantistiche ed una ricreativa, nonché una sezione locale della lega dei consumatori; un gruppo di enti di promozione sportiva e culturale, guidato da AICS Bologna; l'associazione Bolognalab che si occupa di interscambio generazionale; il Graf, un comitato di quartiere impegnato nella rigenerazione degli spazi urbani e in attività inclusive, in partenariato con l'associazione dei partigiani di Casali Romagnoli e un'altra organizzazione di volontariato; l'Associazione Senza il Banco (ASB), che coordina una composita rete di organizzazioni tra cui la sezione provinciale di Ancescao, l'associazione degli orti sociali di via Salgari che confina con il terreno dove è ubicata la CdQ, un gruppo Scout affiliato alla Cngei e altri enti a carattere culturale e solidaristico. I candidati si incontrano pubblicamente in due assemblee territoriali convocate dall'Ufficio Reti e lavoro di comunità del Quartiere di San Donato-San Vitale, che si tengono tra ottobre e novembre 2019. Lo scopo di questi incontri è quello di presentare i progetti iniziali dei proponenti, cercando delle possibili convergenze, e di coprogettare le attività della nascente CdQ. Alla fine di questo processo di consultazione è stato il coordinamento formato da ASB a spuntarla, dopo aver apportato alcune modifiche alla sua proposta iniziale[34]. Questa è senza dubbio una descrizione molto schematica di un processo di negoziazione che i diversi attori (terzo settore, amministrazione politica e funzionari preposti del Quartiere) hanno vissuto e interpretato in modo diverso. Vittoria Affatato, presidente di ASB, per quanto abbia provato la soddisfazione di vedersi assegnare l'immobile, ha avvertito la costrizione di un metodo di lavoro abbastanza rigido, dove le indicazioni sugli assi prioritari di intervento erano già state fornite dal Comune, attraverso i policy paper preparati dalla Fondazione Innovazione Urbana; accanto a ciò anche il Quartiere aveva fretta di chiudere la procedura e quindi non si è potuta fare la lettura dei bisogni sul territorio, né partecipare ad un processo creativo nel quale le

[34] Oltre ad ASB, solo Ancescao e Cngei sono entrate nella associazione temporanea di scopo che ha sottoscritto la convenzione con il Quartiere. All'inizio erano invece nove gli ETS che erano confluiti nella cordata.

due parti in causa (pubblico e terzo settore) potessero elaborare e concertare risposte appropriate. Questo è talmente vero che l'amministrazione ha chiesto in anticipo progetti a tutti gli ETS che hanno aderito all'avviso (vedi nota 23), nei fatti sconfessando uno dei cardini su cui poggia l'amministrazione condivisa: il presupposto per cui le agenzie pubbliche e gli ETS siano disposti a prender parte insieme (con uno spirito per quanto possibile collaborativo) alla definizione di programmi e interventi sul territorio.

> A seguito dell'avviso è stato chiesto di presentare un progetto; quindi, abbiamo avanzato una proposta di gestione, in cui come cordata ci immaginavamo cosa avremmo fatto nella CdQ e come l'avremmo gestita. Nell'avviso venivano riportate le linee guida per la zona di riferimento emerse in un percorso di pianificazione del Comune in collaborazione con la Fondazione Innovazione Urbana denominato "laboratorio spazi"; in questo percorso c'erano delle indicazioni per le CdQ e noi ci siamo rifatti a quei documenti preliminari. Durante le sedute di coprogettazione però sono emerse nuove esigenze: noi ci eravamo focalizzati sull'attenzione agli anziani (valorizzando la componente storica del Centro sociale) e sugli adolescenti, mentre il Quartiere ha chiesto di rivolgersi di più alle famiglie miste o di origine straniera con bambini piccoli (0-6anni) […] L'impressione che ho avuto partecipando al tavolo di coprogettazione è che bisognava stare molto sulle procedure, mi sono resa conto che a un certo punto l'Ufficio Reti doveva chiudere l'atto amministrativo, tant'è che eravamo un po' scoraggiati, come ente del terzo settore siamo abituati a leggere i bisogni e a inventarci le riposte, siamo stati un po' incanalati nel sistema [*Vittoria Affatato, intervista, 11 luglio 2023*].

Pur in un iter alquanto restrittivo[35], non troppo distante dai meccanismi con cui vengono di solito istruite le gare d'appalto, in questa vicenda si possono intravedere alcuni scostamenti significativi rispetto a una logica meramente burocratica, dovuti in qualche misura ad una condivisione (o se si vuole ad un adattamento reciproco) fra le esigenze dei differenti attori che hanno partecipato alla procedura. Affatato ricorda ad esempio di aver puntato nel progetto iniziale su anziani e adolescenti, mentre il Quartiere ha in seguito chiesto di integrare fra i destinatari degli interventi le famiglie italiane e straniere con bambini piccoli residenti nel Rione. Cosa che è stata puntualmente recepita nella Convenzione, allargando nei fatti la platea dei soggetti che possono trovare ospitalità nella Casa.

[35] In un altro punto dell'intervista Affatato ha affermato che nelle coprogettazioni a cui ha partecipato dopo il 2019 è aumentata la possibilità di condividere l'esperienza progettuale con l'amministrazione comunale. Quella della CdQ del Pilastro è stata in tal senso una procedura che ha precorso i tempi, da ciò deriverebbero alcune ingessature del progetto, secondo la Presidente di ASB.

Ilaria Daolio, responsabile dell'Ufficio reti e lavoro di comunità del Quartiere San Donato-San Vitale, mentre rievoca la procedura, conferma che l'aspettativa dell'ente proponente dell'avviso era sin dal principio di ricevere differenti proposte dagli enti interessati a partecipare alla coprogettazione. L'Ufficio avrebbe nel caso cercato in corso d'opera una soluzione condivisa fra i candidati.

> Per la Casa del Pilastro è stato emanato un avviso pubblico per la manifestazione di interesse alla partecipazione alla coprogettazione con delle proposte. L'idea era che, qualora fossero arrivati più progetti di enti candidati si sarebbe favorita una soluzione condivisa […] Una commissione ha selezionato le proposte che sono arrivate, per poi ammetterle alla fase di coprogettazione. Ricordo che un progetto non è passato, non avendo raggiunto un punteggio sufficiente (60 punti), alla fine sono state selezionate due proposte, di cui la prima si è aggiudicata la Casa di via Dino Campana, la seconda cordata (guidata da AICS) ha invece optato per un'altra Casa. Dopodiché ci sono stati i due incontri di progettazione che hanno portato alla progettazione definitiva. La commissione si è riunita una seconda volta, non è emersa nessuna soluzione condivisa, i due proponenti che erano rimasti non si sono messi d'accordo […] Di quella coprogettazione ho comunque un buon ricordo, forse a un certo punto c'è stata un po' di competizione tra le due cordate di enti che erano rimaste al tavolo, una guidata da AICS, l'altra da ASB, soggetti abbastanza grandi fra cui si percepiva una tensione nell'aria [*Ilaria Daolio, intervista, 3 ottobre 2023*].

La funzionaria ritiene che la coprogettazione del CdQ di via Dino Campana sia andata tutto sommato bene, benché sia stato impossibile far convergere i diversi ETS su soluzioni condivise, anche perché si trattava di grandi organizzazioni che operavano con una logica competitiva. ASB gestisce altre due Case nei quartieri di Naviglie e Savena. AICS si è assicurata la gestione di un'altra di queste strutture di comunità nel Quartiere San Donato-San Vitale, nel rione della Cirenaica. Di sicuro l'aver obbligato gli enti che hanno risposto all'avviso a presentare in anticipo dei progetti, valutati con punteggi da una Commissione, non ha contribuito a creare una situazione favorevole alla collaborazione tra i partecipanti. Si sono piuttosto innestate **dinamiche competitive** tra i due capofila che si contendevano la Casa. Al termine del procedimento la tensione si è stemperata, grazie al fatto che ASB e AICS sono risultati in ultima analisi entrambi assegnatari di due strutture aggregative presenti nel Quartiere; ma nel percorso di coprogettazione non sono state gettate le basi per generare fiducia, sintonia, relazioni cooperative e, di conseguenza, una comunanza di obiettivi e proposte tra gli attori coinvolti nella procedura. Il risultato è che sono state riprodotte (almeno in parte) posture e prassi assai diffuse nelle gare d'appalto, ben distanti dall'amministrazione condivisa.

Dopo aver espletato la procedura amministrativa, nell'ultima parte del 2020 viene stipulata una convenzione tra il direttore del Quartiere e il responsabile legale di ASB[36]. Oltre a mettere nero su bianco i diritti e doveri dell'ente gestore, il documento istituisce l'assemblea civica della CdQ, a cui possono aderire i residenti italiani e stranieri, oltre alle persone che gravitano nel Rione per motivi di lavoro o studio (art.5). Tale opzione conferma la volontà politica del Comune di rendere i nuovi poli di comunità dei luoghi inclusivi, dove i cittadini si riuniscono ed eleggono un portavoce che può prender parte alle riunioni di programmazione e organizzazione delle attività svolte nella Casa, esprimendo le istanze dei residenti.

Uno dei cardini dell'iniziativa è perciò **la partecipazione dal basso**, ma non è semplice mettere in pratica tale principio, come ha sottolineato Chiara Sponza, secondo cui le assemblee civiche stentano a nascere in pressoché tutte le CdQ bolognesi[37]. È arduo attivare i residenti facendoli fuoriuscire dall'ottica dei fruitori passivi di attività organizzate dai responsabili della gestione della Casa. Vittoria Affatato, ha dovuto fronteggiare questa difficoltà, dopo che alla sua organizzazione ha preso le redini della struttura, in un periodo davvero complicato, coinciso con la quarantena imposta dalla diffusione della pandemia. Nonostante ciò, sono già state messe a terra numerose attività a beneficio dei residenti.

> A metà febbraio del 2020 siamo entrati in questa struttura, poco prima che scoppiasse la crisi pandemica e venisse decretata la quarantena […] Nella Casa abbiamo ripristinato le attività rivolte agli anziani: giocano a carte il pomeriggio, partecipano a feste e altre iniziative ricreative, oppure vengono coinvolti in esperienze per l'invecchiamento attivo e la cura della salute (ginnastica dolce, balli popolari, misurazione della pressione, della saturazione e della glicemia, ecc.). Tre volte alla settimana vengono realizzati laboratori di socializzazione

[36] Convenzione n. 5269/2020 stipulata tra il Comune/Autorità di Quartiere San Donato/San Vitale e ASB il 20 ottobre 2020. La CdQ è stata in realtà assegnata all'associazione capofila agli inizi del 2020. La formalizzazione dell'accordo è pertanto avvenuta con alcuni mesi di ritardo a causa del Covid. Nell'accordo viene anche stabilito che l'ente gestore della CdQ presenta ogni anno un rendiconto economico delle attività svolte e che nel caso di perdite elevate il Comune può decidere di sostenere la Casa. Affatato ha tuttavia sostenuto che questo non è mai avvenuto nei due anni di operatività della struttura. In tale ottica questi presidi debbono in qualche modo trovare delle fonti di autofinanziamento per sopravvivere. Solo nel 2022 il Comune ha approvato una misura estemporanea di sostegno a cui le CdQ potevano accedere chiedendo dei contributi economici. In generale però l'orientamento è quello di far sì che queste strutture provvedano autonomamente al proprio sostentamento. Ciò vuol dire affidarsi in massima parte al volontariato.

[37] Intervista 12 ottobre 2023.

> con bambini da zero a sei anni, anche perché la Casa è molto vicina ad un asilo nido e a una scuola materna. Grazie al bar aperto nella struttura riusciamo ad autofinanziare alcune di queste attività. Concediamo i locali anche per feste, seminari e corsi di formazione e da ciò ricaviamo ulteriori contributi. Una volta alla settimana, in collaborazione con una associazione che rappresenta alcune comunità di migranti, organizziamo la distribuzione della spesa solidale a famiglie bisognose di aiuto, segnalate dai servizi sociali comunali, oltre a realizzare di solito nel fine settimana presentazioni di libri, spettacoli teatrali o musicali, laboratori per bambini o feste di comunità (insieme all'associazione degli orti sociali) […] La cosa più complicata è stata riaprire questo spazio di aggregazione e stimolare la partecipazione dei residenti, tanto più reclutare dei volontari. Nella precedente gestione gli anziani non avevano mai interloquito con i residenti di altre fasce d'età, non avevano mai pensato di aprire il cancello del locale quando i bambini della scuola adiacente uscivano dalla scuola, noi invece abbiamo incoraggiato il flusso delle famiglie con bambini piccoli. Però è stato molto difficile coinvolgerli. Per fortuna il Comune era consapevole di questo problema e c'è stato un altro progetto che ci ha aiutato a intercettare nuovi volontari. Il problema più grande è stato l'aggancio del volontariato, nella gestione delle attività le cose vanno di sicuro meglio, anche se abbiamo dovuto imparare a coordinaci meglio nell'uso degli spazi interni, facendo operare più enti nella struttura [*Vittoria Affatato, intervista, 11 luglio 2023*].

A circa tre anni dalla sua apertura e con la pandemia di mezzo, la **CdQ del Pilastro è diventato uno spazio polivalente e dinamico**, dove l'ente gestore riesce a promuovere e organizzare una vasta gamma di iniziative meritorie rivolte a molteplici segmenti della popolazione: gli anziani vi trovano occasioni di socializzazione, oltre a potersi impegnare in attività salutari e coinvolgenti; le famiglie portano i loro figli nel doposcuola e si rilassano mentre i bambini partecipano a un laboratorio di gioco libero o vengono aiutati a fare i compiti; i ragazzi e i giovani possono prender parte a uno spettacolo musicale o iscriversi ad un corso di formazione o ancora impegnarsi in attività educative a stretto contatto con la natura; gli adulti possono assistere a una rappresentazione teatrale, alla presentazione di un libro o lasciarsi trasportare nei balli popolari o divertirsi in una serata a tema sulla disco anni ottanta. Coordinare le diverse organizzazioni (le "pantere grigie" di Ancescao, gli scout del Cngei, gli attivisti dell'Associazione degli Orti sociali[38]) che operano all'interno della Casa può essere complicato, dovendo convivere in un luogo comune. Ma lo spazio è pur sempre una risorsa che si può imparare a spartire, specie fra enti accomunati dall'esigenza di ridare slancio alla co-

[38] L'organizzazione degli assegnatari degli orti, pur non facendo parte del partenariato, utilizza i locali della CdQ per le proprie riunioni e per altre iniziative conviviali.

munità locale, intercettando diversi strati della cittadinanza; più difficile è animare i residenti in un progetto collettivo, facendoli diventare protagonisti delle attività svolte nella Casa e non soltanto dei ricettori passivi di iniziative pensate e realizzate dagli attivisti e dagli operatori. In parte il problema è stato risolto coinvolgendo delle figure professionali esterne, grazie a progetti specifici che hanno ottenuto un finanziamento[39]. Non bastava tuttavia aprire la sede, far funzionare il bar interno, presidiare gli eventi o raccordare le diverse attività; era necessario riportare la gente del Rione dentro le mura della struttura, attrarli con **attività aggregative** e di servizio rispondenti alle loro esigenze, renderli in qualche misura partecipi di tali iniziative.

Oggi, come ha sostenuto la presidente di ASB, nel locale di via Dino Campana 4 vi sono 15 volontari e attivisti provenienti in prevalenza dalle tre associazioni coinvolte direttamente nella gestione della struttura, circa trenta anziani che frequentano il locale in diversi momenti della giornata, e complessivamente 80 famiglie che usufruiscono dei laboratori ludici e educativi per bambini. Sono numeri ragguardevoli se si considera l'erosione dei legami sociali verificatasi all'indomani dell'emergenza Covid, anche per l'uso sempre più pervasivo dei media digitali in ogni sfera della società, che tende a indebolire la partecipazione in presenza, sostituendola sempre più con le videochiamate su Meet, Zoom o Teams. C'è voluto un paziente lavoro di animazione del territorio per far sì che i residenti si avvicinassero alla Casa o vi facessero ritorno. Nel caso delle famiglie con bambini un valido strumento di azione è stato il progetto "Reti di famiglie solidali", promosso dall'amministrazione del Quartiere. Sfruttando i contatti sviluppati in questa iniziativa, Affatato e gli altri responsabili della CdQ del Pilastro hanno potuto raggiungere una quota ragguardevole di famiglie fragili presenti nel Rione e capire quali fossero i loro bisogni, sondando anche la loro disponibilità ad essere ingaggiate in forme di mutuo aiuto, come scambiarsi le deleghe a scuola per riprendere a turno i propri figli e quelli degli altri genitori al termine delle lezioni. Anche per questa azione di proselitismo la Casa sta gradualmente acquisendo un profilo sociale riconoscibile, trasformandosi in un nodo nevralgico della comunità, dove non è insolito vedere diverse generazioni intente a trascorrere il tempo e a socializzare. È sufficiente varcare il cancello in un pomeriggio di fine settembre, descritto nella nota di osservazione sottostante, per rendersi conto che vi è una vivace vita collettiva nello stabile gestito da ASB.

[39] Nella CdQ, come ha riferito Affatato, operano avvicendandosi due lavoratori part-time, i quali garantiscono l'apertura dei locali e fungono da punto di riferimento per tutte le persone e gli enti che gravitano nella Casa. I loro stipendi sono coperti da un finanziamento ricevuto attraverso la partecipazione a un bando della Fondazione Carisbo.

La casa è immersa in un'area verde, all'ingresso ci sono quattro anziani che giocano a carte seduti attorno ad un tavolo e un volontario che pulisce il piazzale davanti al bar. Uno dei giocatori di carte è più giovane, sulla trentina. Sul mezzo pubblico che ho preso per arrivare a via Dino Campana ho visto sfilare qualche campo sportivo e alcune schiere di palazzi abbastanza anonimi, che si rifanno al canone architettonico in voga nell'edilizia popolare degli anni Settanta. Non appena entrato assisto ad una discussione animata tra un operatore giovane che gestisce il bar della CdQ e un volontario anziano che si occupava della cucina nel preesistente centro sociale. Quest'ultimo fa notare al primo che il bancone del bar lo si deve ai volontari del Centro anziani, non sembra molto contento del fatto la Casa abbia preso il posto del centro anziani. Il giovane sorride in modo bonario e spiega che tutte le esperienze pregresse troveranno spazio nella nuova struttura. Aggiunge che con difficoltà sono ripartite le attività, ma che lui è spesso solo e se ci fossero dei volontari, anche del gruppo degli anziani, disposti a sostenerlo sarebbero i benvenuti. L'anziano sembra ben felice dell'invito e replica dicendo che lui ed alcune signore potrebbero aiutare in cucina. Si potrebbe organizzare qualche grigliata all'esterno, ma il giovane alza le mani e afferma che la CdQ non ha il permesso di cucinare fuori. L'altro ribatte che si potrebbero organizzare delle serate senza fare tardi, evitando di disturbare il circondario. E comunque conferma la sua disponibilità a partecipare a futuri eventi, coinvolgendo le signore anziane in cucina. Si lasciano stringendo le mani, anche se la tensione tra i due è ancora palpabile. A breve dovrebbe cominciare "Merendiamo", il laboratorio per bambini e famiglie che si tiene per due ore ogni mercoledì e venerdì, oggi dedicato ad attività ludico-ricreative con l'ausilio di una educatrice. Arrivano due mamme con cinque bimbe tra i 2 e i 5 anni, prendono delle patatine al bar per i bimbi e aspettano. Nella sala Andrea, l'operatrice, legge delle favole a sei bimbi tra i 3 e i 5 anni, alcuni genitori assistono, altri si sono accomodati fuori seduti al tavolo. Altri genitori fanno fare merenda ai bimbi, i quali giocano con macchinine, cubi e tappetini colorati. Mangiano grissini e biscotti. Andrea chiama a sé quattro bambine sui 4-5 anni e gli propone di fare un disegno della CdQ. In tutto ci saranno quindici bimbi e bimbe e un numero analogo di genitori, in prevalenza mamme. Disegnano con pastelli, pittura lavabile, anche con le mani. Andrea impartisce alcune istruzioni di massima ai bambini: dovranno fare un bel disegno in un cartellone, che verrà poi appeso nella sala. Gran parte dei genitori sono italiani. Una bimba di tre anni ha preso il lavoretto sul serio: ha riempito il foglio di rosso ed ora comincia col verde. La sala è gremita di bambini, che la ravvivano con gesti e voci festanti, sembrano felici di avere uno spazio dove esprimersi nel gioco libero. Regna un clima rilassato. Andrea ha preso un cartellone giallo e ora fa dipingere con le mani i bambini più piccoli: possono lasciare le loro impronte sul foglio. Un bimbo di due anni si aggira da solo con un pallone in mano. Fuori ci sono altre mamme e tanti passeggini parcheggiati. Alcuni prendono un Aperol

Spritz seduti al tavolino[40]; penso che per loro poter lasciare i figli per un paio d'ore a giocare al sicuro mentre si rilassano è motivo di conforto. È con una ricetta semplice che si favorisce l'aggregazione in un luogo come la CdQ. Escono due bimbe con le mani completamente dipinte, sembrano molto soddisfatte. Le mamme le portano in bagno a lavarsi. Alcune giovani donne chiacchierano del più e del meno nel piazzale, mentre un bimbo di tre-quattro anni insegue la palla, un papà si offre di giocare con lui. Noto che ci sono molte persone con accento meridionale e alcune hanno tratti somatici di paesi lontani. I bimbi continuano a dipingere con le mani, adesso il cartellone è quasi completo. Faccio un giro nella struttura, dopo il piazzale c'è una dependance molto capiente che funge da sede per le attività degli scout, con un ampio giardino attiguo dove possono fare attività outdoor con il branco e il reparto. Accanto si apre il terreno adibito ad orti sociali (circa 400), una lunga striscia di terra che corre davanti a un lungo casermone di alloggi ERP (il Virgolone); alcune persone lavorano dentro i lotti piantando o coltivando frutta e verdure, in prevalenza anziani, ma scorgo anche qualche residente di origine straniera, potrebbero essere persone provenienti dall'Africa. Davide, l'operatore che ho conosciuto all'ingresso, nel siparietto con il volontario dai capelli argentati, mi ha confermato che le coppie che frequentato "merendiamo" e il doposcuola sono in prevalenza italiane o miste: ad esempio marito italiano e moglie/compagna rumena, oppure marito marocchino, moglie italiana. Nella sala gioco, un papà volenteroso da una mano a rassettare, mentre due bimbi sul tavolo dipingono con le mani, sotto lo sguardo vigile di una mamma. Fuori alcuni genitori continuano a gustare il loro aperitivo. Gli anziani che giocavano a carte sono andati via: l'impressione è che i diversi *target* non si incontrino nella CdQ (coppie con bimbi, anziani reduci del centro sociale, e adolescenti giovani, più difficile incontrarli nella struttura, come ha detto Davide). Mentre torno dagli orti vedo però che un anziano gioca con alcuni bimbi, da come si atteggia con loro non sembrano suoi nipoti. Un altro anziano se ne sta seduto vicino all'orto, sembra contemplare le sue piante. C'è anche un giovane africano, piuttosto prestante, che dissoda il terreno dalle erbacce. In tanti lavorano nei campi, mentre gli passo a fianco. Ci sono anche delle casupole per gli attrezzi […] Mentre mi riaccompagna in macchina verso la stazione Davide racconta che per sopperire alla mancanza di personale che lo possa aiutare a tenere aperta la struttura di recente hanno allacciato una collaborazione con i servizi sociali del Comune, tramite la quale sono stati inviati due ragazzi detenuti, che hanno da poco compiuto la maggiore età, i quali svolgono le attività di messa alla prova nella CdQ: il primo è italiano, proviene da una famiglia del Pilastro, dove tutti i membri sono incappati in problemi con la

[40] I prezzi degli aperitivi praticati nel bar della Casa sono piuttosto popolari per il tenore di vita di una città del settentrione, come si legge su una lavagna appoggiata sul bancone: spritz 4,50 euro, americano 5,00 euro, mimosa 3,50 euro, campari orange 4,50 euro.

> giustizia. Aiuta Davide ad aprire e riordinare la struttura, l'ho visto oggi di persona. L'operatore di ASB sottolinea che è molto motivato a ripagare il debito che ha maturato con la società, impegnandosi in attività socialmente utili per il proprio quartiere. Il secondo è figlio di migranti, parla l'arabo e forse verrà coinvolto nella distribuzione di viveri a famiglie di stranieri in difficoltà, le quali non conoscono l'italiano. Davide fa da mentore a questi due ragazzi e avverte tutta la responsabilità di questo ruolo. Lo stesso senso di attaccamento alla CdQ che ho avvertito mentre con puntiglio ha riordinato tutti i locali, chiuso ogni finestra e porta della Casa, oltre ad inserire l'allarme prima di uscire. Per questo trentenne che viene dalla provincia di Foggia e si è trasferito a Bologna dopo essersi laureato in scienze politiche a Roma, la CdQ sembra essere il luogo dove coltivare la sua sensibilità sociale, agendo in un quartiere dove le fragilità sono molteplici [*Nota di osservazione, 27 settembre 2023*].

La scena descritta più sopra restituisce uno spaccato accurato di quel che avviene nella quotidianità della CdQ, quando questa accoglie gli abitanti del Pilastro, in un pomeriggio assolato di un'estate che sembra non voler passare il testimone all'autunno. Un operatore cinematografico farebbe forse un lungo piano sequenza per riprendere **il flusso costante di interazioni fra le persone che popolano la struttura**: i bambini che s'improvvisano artisti nel tentativo di ritrarre la Casa con i colori vividi che affiorano dal loro estro infantile; gli anziani che giocano a scopone scientifico o curano l'orto, o ancora si comportano come dei nonni in affitto, se vedono un bambino che se ne sta solo in un angolo; i genitori che assaporano una pausa all'insegna della spensieratezza (sapendo che la loro prole può scorrazzare liberamente nel giardino o continuare a giocare nel laboratorio) dopo aver terminato la propria giornata lavorativa e prima di tornare a occuparsi dei loro pressanti carichi familiari. Non si deve pensare che si tratti di un quadretto idilliaco quello che si è consumato dinnanzi agli occhi del ricercatore. La nota di osservazione è iniziata con un potenziale attrito fra Davide, operatore sociale di ASB e un reduce del vecchio centro sociale per anziani, in cerca di riconoscimento per quel che ha fatto nel recente passato. Il dialogo fra differenti generazioni non è sempre fluido e costruttivo, anzi può essere foriero di incomprensioni che non necessariamente sfociano in un conflitto aperto. Senza dubbio le attività che inducono i diversi "pubblici" a frequentare la CdQ non potrebbero essere portate avanti senza figure come quella di Davide, uno dei tanti millennial che si fanno carico di cause sociali operando negli ETS, svolgendo un lavoro che ha molto in comune con una missione esistenziale, non essendo possibile delineare un confine preciso fra attività remunerate e impegno volontario. Il giovane foggiano sente il peso della responsabilità di fare da

custode di un presidio di comunità in un Rione che ha un profondo bisogno di occasioni di socialità e di affrancarsi da condizioni durevoli di disagio e marginalità. Si sente un mentore, qualcuno che deve dare il buon esempio e qualche consiglio giusto ai due diciottenni che cercano di rifarsi una vita dopo essere stati rinchiusi in carcere. Anche Andrea è spinta dalla volontà di curarsi della creatività dei bambini e per questo allestisce laboratori con cui coltivare la loro immaginazione attraverso il gioco libero, la pittura, le letture animate, il teatro delle marionette. Giulia, mamma e donna che opera in un altro contesto associativo, dove segue il programma di servizio civile, fa la sua parte in questa storia; insieme ad altri dieci volontari, il venerdì pomeriggio e il sabato mattina aiuta nello svolgimento dei compiti circa 30 bambini che frequentano le elementari, con difficoltà di apprendimento legate al loro nucleo familiare, dove non si parla italiano o vi sono problemi di sovraffollamento abitativo. Il contributo di questi attivisti non deve essere enfatizzato, ma nemmeno sminuito in una realtà come quella analizzata in queste pagine. Il segno tangibile del caso di coprogettazione di Bologna va ricercato proprio nella rigenerazione di un luogo dove **i residenti si incontrano e sviluppano legami di comunità**, sebbene sia un percorso ancora incompiuto e con aspetti problematici di non poco conto, tra cui la carenza di risorse per tenere aperta una struttura che in teoria dovrebbe essere sempre funzionante per poter rispondere ai mutevoli bisogni di inclusione sociale che si manifestano nella periferia bolognese. Al netto delle criticità non si può tuttavia non segnalare un altro aspetto rilevante in questa esperienza. Si è detto che la procedura della CdQ del Pilastro non è partita proprio con il piede giusto, avendo ricalcato in larga misura una dinamica competitiva e burocratica assai distante dagli standard collaborativi che ci si aspetterebbe di trovare in una prassi che si richiama all'amministrazione condivisa. Malgrado ciò, dopo tre anni e mezzo l'interlocuzione tra l'Ufficio Reti del Quartiere e l'ETS che gestisce la casa è costante e piuttosto dinamica. I responsabili della struttura e i funzionari comunali hanno sviluppato un dialogo serrato sui bisogni emergenti e sulle risposte che si possono formulare per affrontarli, come ha dichiarato Vittoria Affatato. In tal modo, si avvicinano i linguaggi fra i soggetti coinvolti nell'esperienza, riorientando incessantemente gli interventi a seconda delle necessità. La governance collaborativa ha dunque cominciato a manifestarsi dopo aver espletato l'iter formale della coprogettazione. Del resto, come si legge nei manuali di politica sociale e di urbanistica la pianificazione dovrebbe essere concepita come un processo circolare che non si interrompe mai, con continui rimandi tra le azioni progettate e i risultati conseguiti sul campo. Su questo fronte c'è ancora molta strada da fare. La stessa presidente di ASB ha lamentato l'assenza di criteri e indicatori validi per misurare quel che viene

realizzato nella CdQ del Pilastro. Non è questa la sede dove abbozzare una riflessione sull'impatto sociale, una questione talmente dibattuta nella letteratura accademica sull'evoluzione del welfare e del terzo settore da condurci lontano dagli obiettivi che ci si è dati nella presente ricerca[41]. Piuttosto può essere più interessante guardare la Casa in prospettiva, cercando di capire quale ruolo potrà avere in futuro in un territorio qual è il Pilastro. Adriana Locascio, presidente del consiglio del Quartiere San Donato-San Vitale, è piuttosto convinta che nel Rione si sia ormai creato un ecosistema sociale e civico, di cui la CdQ di via Dino Campana è un soggetto costitutivo. Una **rete di infrastrutture sociali**[42] con cui si può perseguire lo sviluppo della comunità, aiutando questo sobborgo popolare a crescere in modo sano ed equilibrato, senza inseguire la scorciatoia della gentrificazione, con una conseguente perdita di identità, oltre a correre il rischio di veder prima o poi espellere gli abitanti più fragili[43].

4. Una cooperativa di comunità a Montegiordano (Cosenza)

Dopo essere rimaste nell'ombra per decenni le aree interne hanno acquisito centralità nel nostro Paese, da quando nel 2013 l'allora Ministro per la coesione sociale Fabrizio Barca ha dato un forte impulso all'elaborazione di un approccio specifico sul tema (Strategia Nazionale per le Aree Interne SNAI). A circa dieci anni di distanza non è sbagliato ritenere che il contrasto alla **marginalità** e al **declino demografico** delle zone più isolate e svantaggiate sia diventata una priorità che si sente spesso enunciare nel dibattito pubblico[44]. Uno dei riflessi di questa accresciuta attenzione politica è che spesso

[41] Cfr. P. Biancone, S. Secinaro, *La valutazione dell'impatto sociale. Aspetti metodologici e applicativi*, Milano, Pearson editore, 2020.

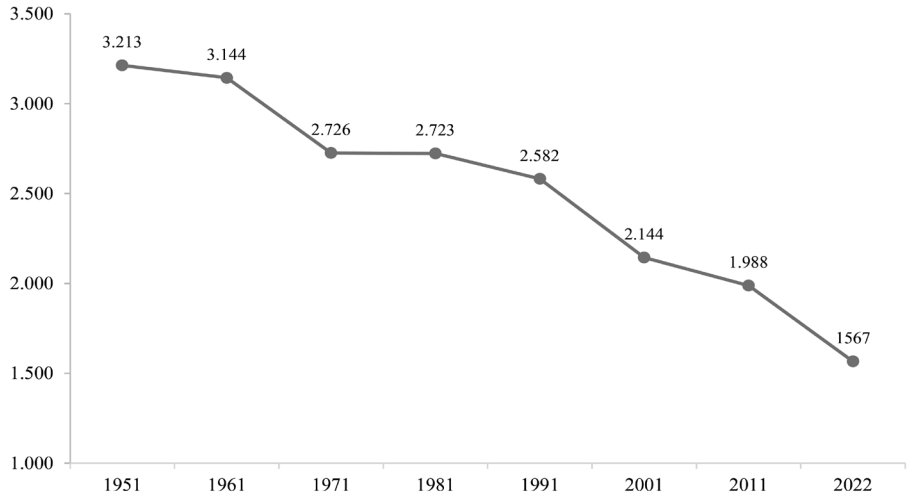
[42] Il termine infrastrutture sociali è stato introdotto nelle scienze sociali da Erik Klinenberg; con tale concetto il sociologo americano fa riferimento a spazi inclusivi dove le persone possono incontrarsi, condividere esperienze e nutrire l'aspettativa di cambiare in meglio la realtà in cui vivono. Cfr. E. Klinenberg, *Costruzioni per le persone. Come le infrastrutture sociali possono aiutare a combattere le disuguaglianze, la polarizzazione sociale e il declino del senso civico*, Milano, Ledizioni. 2019.

[43] Intervista del 12 luglio 2023. Locascio in questa rete di strutture civiche fa rientrare, oltre alla CdQ di via Dino Campana e alle altre due CdQ presenti nel Rione (Ca' Solare e Casa Gialla), anche una casa di comunità (con servizi sanitari, sociali ed educativi), una scuola di musica, una fattoria urbana, l'associazione degli orti sociali, un centro artigianale e commerciale, la facoltà agraria.

[44] Per una panoramica sulle finalità, sulla normativa e sugli strumenti attuativi della SNAI si rinvia al sito web agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne.

si tende tuttavia ad accentuare le condizioni di svantaggio in cui versano i centri minori esistenti nella nostra penisola, senza considerare il capitale sociale di cui essi sono dotati o che potrebbero sviluppare se qualcuno si impegnasse a coltivare un progetto collettivo sul territorio. Montegiordano è il terzo comune calabrese che si incontra sull'arco ionico dopo aver attraversato la Basilicata. Questa località viene classificata tra i comuni periferici (E) nel sistema SNAI (2021-2027), ovvero tra i luoghi dove è considerevole la distanza dai poli cittadini nei quali si concentrano le opportunità occupazionali e i servizi di base (ospedali, aeroporti, agenzie istituzionali, centri commerciali, ecc.). Chi vive in questi insediamenti è in altre parole più o meno disconnesso dai flussi economici e sociali delle metropoli, con tutti i disagi che questo può comportare. Per tale motivo in molti partono dalle aree interne e si trasferiscono in Italia o all'estero, soprattutto i giovani che cercano di inserirsi in contesti più ricettivi e dinamici, dove possono trovare migliori prospettive di impiego o semplicemente formarsi in modo adeguato. I dati riportati nel grafico sono abbastanza eloquenti: tra gli anni Sessanta e oggi, il numero dei residenti nel comune ionico si è dimezzato passando da 3.144 nel 1961 a 1.567 nel 2022. Rocco Introcaso, sindaco di questa ridente comunità il cui territorio si distende tra la collina e il mare, non vuole rassegnarsi alla fuga di abitanti, che è ripresa con una certa virulenza lo scorso decennio (dal 2011 al 2022 si è registrata **una perdita del 22% della popolazione**).

Figura 3 – *Popolazione residente nel comune di Montegiordano (1951-2022)*



Fonte: Istat, ricostruzione serie storica intercensuaria, dati.istat.it/Index.aspx

Per arginare lo spopolamento il primo cittadino di Montegiordano, in carica dalla fine di maggio 2019, ha cercato di animare i suoi conterranei coinvolgendoli in **un percorso originale di amministrazione condivisa**, che punta con decisione sulla partecipazione dal basso e sul senso di responsabilità dei cittadini. È lui stesso a tornare al frangente nel quale ha preso corpo questo disegno politico che porta avanti con determinazione.

> Con le persone che hanno appoggiato la mia candidatura abbiamo sempre pensato che, al di là delle iniziative dalla nostra lista politica, avremmo dovuto dall'inizio coinvolgere molto la cittadinanza. Uno dei punti fondamentali del nostro programma era far sì che la popolazione potesse essere essa stessa propositiva […] Abbiamo partecipato al "Festival dell'economia civile" dove siamo riusciti ad ottenere il primo premio per un progetto sulla sostenibilità ambientale. Da lì è partita la nostra esigenza di occuparci della coprogrammazione e coprogettazione, in quell'occasione abbiamo conosciuto meglio l'Associazione Next Economia, con cui abbiamo iniziato a elaborare dei progetti condivisi […] abbiamo provato ad attivare dei finanziamenti per costituire una cooperativa di comunità a Montegiordano ma non siamo riusciti ad ottenerli. Ma questa prospettiva ci interessa, a prescindere dai finanziamenti, perché gli obiettivi importanti bisogna raggiungerli in un modo o nell'altro. Così insieme a Next Economia abbiamo avviato un percorso di coprogrammazione che sfocerà, spero per fine anno o al massimo agli inizi del 2024, nella creazione della cooperativa di comunità. La cooperativa ci darà la possibilità di mettere a terra molti degli obiettivi ci siamo posti nel nostro programma [*Rocco Introcaso, intervista,14 luglio 2023*].

L'esigenza di **promuovere il protagonismo dei montegiordanesi** era uno dei punti irrinunciabili del programma elettorale che Introcaso intendeva perseguire con la sua Giunta. Ma le restrizioni imposte dall'emergenza Covid non hanno assecondato questo suo proponimento. Poi nel 2021, con l'abbassamento della curva dei contagi e la ripresa delle attività in presenza, arriva una chance per rilanciare la propria azione sul territorio. Montegiordano viene selezionato tra i cinque Comuni ambasciatori dell'economia civile, nell'omonimo Festival tenutosi a Firenze, a cavallo tra settembre e ottobre. Il premio è stato assegnato per la predisposizione di iniziative che invitano gli abitanti alla collaborazione e all'aiuto reciproco[45] e che sono state attivate con progetti finanziati da bandi ministeriali e regionali, come ha riferito Introcaso in un altro passaggio dell'intervista. Il Festival è stato anche il momento in cui si è cementato il sodalizio con l'Associazione Next Economia, che ha anche curato il bilancio di impatto del Comune calabre-

[45] Per leggere la motivazione completa del premio si veda https://www.festivalnazionaleeconomiacivile.it/ comuni-ambasciatori-delleconomia-civile-2021.

se, avvalendosi di un articolato sistema di indicatori che misurano il livello complessivo di benessere e sostenibilità[46]. È proprio in questo periodo che prende corpo l'esigenza di spingere i cittadini, il terzo settore e l'amministrazione ad intraprendere un percorso di pianificazione condivisa il cui fine è la creazione di **una cooperativa di comunità**. Carlotta Longarini, responsabile dei patti territoriali nell'Associazione, ha accompagnato questo processo di *community building*[47] che ha preso avvio nel 2022, quando Next Economia ha lavorato alla redazione del bilancio sociale del Comune.

> Avendo ricevuto una menzione come Comune ambasciatore dell'economia civile, Montegiordano aveva come premio la realizzazione del bilancio sociale, abbiamo cominciato a reperire i dati necessari alla sua compilazione. È stato un lavoro molto ampio, anche di condivisione, con i diversi portatori di interesse dell'amministrazione comunale. Partendo da questa analisi sono emerse alcune problematiche che il Sindaco ha deciso di affrontare. È maturata su suo invito l'idea di avviare una coprogrammazione e coprogettazione e di animare più che altro la comunità locale. Il Comune ha un alto tasso di presenza degli anziani e si sta via via spopolando. Per cui l'interesse del Primo cittadino era di trovare delle soluzioni che incentivassero i giovani a rimanere a Montegiordano. Il percorso è iniziato con il coinvolgimento del tessuto associativo, che abbiamo visto sin dal principio non essere molto sviluppato. Non vi erano molti gruppi attivi sul territorio se non una Proloco che richiama a sé non pochi cittadini, un'associazione giovanile che si occupa delle feste di paese e alcune associazioni sportive impegnate in attività motorie, ma non particolarmente strutturate. Così abbiamo deciso, insieme al Sindaco, di aprire il percorso anche ai singoli cittadini. La risposta di questi ultimi è stata buona, contrariamente a quanto ci si sarebbe aspettati, in quanto si sente spesso dire che da queste parti vi sia poca abitudine a partecipare per sfiducia o per rassegnazione. E invece dopo aver realizzato alcune interviste con testimoni privilegiati di Montegiordano siamo riusciti piano piano a rompere il muro della diffidenza e a ottenere un elevato coinvolgimento della popolazione nell'iniziativa [*Carlotta Longarini, intervista, 22 giugno 2023*].

Le evidenze raccolte nel bilancio sociale rinforzano il convincimento che sia urgente spronare i montegiordanesi (soprattutto i giovani) a scommettere

[46] Cfr. Comune di Montegiordano, *Bilancio di Impatto*, 2022 (a cura di Associazione NeXT Economia).

[47] L'esperienza descritta in questo paragrafo è in qualche misura riconducibile ad una forma di community building nel quale di solito si cerca di incoraggiare il dinamismo di diversi attori (enti pubblici, associazioni prosociali, corpi intermedi della società civile, singoli cittadini) per innovare le politiche locali o per migliorare le condizioni di benessere in una determinata area; in proposito si vedano A. Zazzera, *Definizione e logiche di community building*, in F. Longo, S. Barsanti, a cura di, *Community building: logiche e strumenti di management. Comunità, reti sociali e salute*, Milano, Egea editore, 2021, pp. 27-43.

sulla possibilità di un riscatto collettivo in una terra da dove si parte per la difficoltà di realizzarsi nella sfera professionale e di rimuovere gli ostacoli che impediscono di costruire prospettive durature di sviluppo. Per creare condizioni di fiducia fra i residenti e canalizzare le loro energie verso una pista di lavoro comune c'è voluto un articolato percorso di ascolto delle esigenze della comunità. Nel mese di marzo 2023 Longarini e i suoi colleghi hanno intervistato diversi residenti suddividendoli per gruppi sociali: i pensionati hanno restituito l'immagine di una località che è cambiata nel corso degli anni, perdendo la sua risorsa più importante, ovvero gli abitanti; i giovani che sono restati i quali, oltre a non trovare opportunità di impiego, non hanno spazi dove potersi svagare, se vogliono fare qualcosa di diverso dal passare il tempo nell'unico bar presente nel centro storico; i genitori che lavorano a Montegiordano o nei paesi limitrofi, alle prese con problemi di pendolarismo e carichi familiari proibitivi, legati in special modo alla cura dei bambini, in assenza di una rete di servizi per la prima infanzia e di attività per la pratica sportiva. In generale, questa mappatura preliminare dei bisogni ha portato allo scoperto una mancanza complessiva di servizi alla persona, che nemmeno il tessuto associativo riesce a colmare, essendo piuttosto disarticolato; è da questo dato di fondo che ha preso corpo la proposta di costituire una cooperativa di comunità in grado di far fronte a prestazioni essenziali per la qualità della vita di coloro che hanno deciso di restare aggrappati alle proprie radici in Calabria, senza prendere un treno per il Nord Italia o espatriare. Chi scrive ha potuto partecipare ad **una assemblea pubblica** nel corso della quale è stata discussa questa ipotesi progettuale ancora in fieri. La cronaca di questo incontro, organizzato agli inizi di maggio del 2023, è densa di particolari di un certo rilievo.

> Ci riuniamo nella biblioteca, una sala rettangolare piuttosto spoglia, fatta eccezione per le librerie che la cingono nelle pareti perimetrali. Da due giorni piove quasi ininterrottamente a Montegiordano, sono attesi i membri di 7 ETS, invitati alla prima sessione di coprogrammazione nel corso della quale Carlotta e Stefania, facilitatrici dell'Associazione Next Economia, restituiranno i risultati dell'analisi dei bisogni, stimolando l'uditorio a formulare indicazioni rispetto alla proposta di una cooperativa di comunità. Nella seconda sessione sono invitati singoli cittadini chiamati a esprimere il loro punto di vista ed eventualmente a aderire al progetto. Ci sediamo in cerchio, ci sono i rappresentanti di alcune associazioni: Rosanna, Albero della vita, in passato ha gestito una ludoteca per bambini e un progetto di orto sociale; Giovanni e Massimo, dell'associazione culturale e sportiva Pietro De Luca; si aggiungono anche i responsabili della Proloco e dell'Associazione giovani di Montegiordano. Carlotta illustra i risultati dell'analisi dei bisogni realizzata attraverso questionari e interviste che hanno realizzato con i residenti: i principali problemi sono lo spopolamento, la

mancanza di servizi essenziali e la scarsità delle occasioni di lavoro. Al termine della esposizione lancia l'amo per la successiva discussione: il Comune propone una cooperativa di comunità, aperta ai soggetti associativi e ai cittadini, con l'ente locale quale soggetto promotore. Si vuole sondare cosa ne pensa l'associazionismo locale a cui si chiede quali siano le attività che potrebbe svolgere in tale cooperativa. Rosanna interviene subito sottolineando che a Montegiordano le strutture e le risorse ci sono, ma manca la spinta per passare dalle parole ai fatti. Stefania, collega di Carlotta, sollecita le associazioni presenti a individuare cosa manca per essere più fattivi. Giovanni si limita ad osservare che la sua associazione (Pietro De Luca) di solito usa i campi comunali per i tornei. Rosanna manifesta l'esigenza di un locale per svolgere l'attività di doposcuola con 15 bambini, per il resto farebbe l'attività a titolo gratuito, insieme ad altre 4 volontarie. Stefania annuncia che la prossima riunione vedrà la partecipazione di un esperto di Confcooperative per spiegare come si realizza una cooperativa di comunità, possono farne parte cittadini, ETS, imprese, amministrazioni comunali, per erogare servizi di interesse collettivo. Domenico prende la parola per informare i presenti che l'associazione della biblioteca sta partecipando a un bando nazionale per ottenere una figura retribuita di bibliotecario. Giusy, funzionaria del Comune, dà un'informazione di servizio ai presenti. Giovanni, dell'associazione giovani, fa un esempio sulle difficoltà che affrontano le associazioni da queste parti: di recente con il suo gruppo hanno provato ad allestire un evento per il 1° maggio (festa dei lavoratori) e non hanno trovato un luogo dove realizzarlo; qualche altra volta le cose vanno meglio: durante la sagra comunale sono riusciti a partecipare con uno stand cucinando cibo, anche a carnevale è andata bene. Chiude il suo intervento dando la disponibilità della sua associazione ad entrare nella cooperativa, ma non sa bene quali servizi potrebbe garantire e di quali potrebbe usufruire. Massimo dell'associazione Pietro De Luca chiede di nuovo di prendere parola; da due o tre anni a Montegiordano manca una macelleria. Per sopperire alla mancanza durante le sagre si potrebbe chiedere ai 4-5 allevatori del luogo di fornire il prodotto […] Carlotta cerca di riportare la discussione sul progetto della cooperativa di comunità, sottolineando che quest'ultima ha una logica simile a quella delle sagre di paese: i soci mettono insieme risorse e opportunità per realizzare attività comuni. Stefania sfrutta l'assist della collega e chiede di nuovo ai responsabili dell'associazione quali attività potrebbero svolgere nella cooperativa: Massimo della Pietro De luca afferma che la sua associazione si concentrerebbe volentieri sulla gestione di attività e strutture sportive; Domenico pensa che i volontari che gestiscono la biblioteca potrebbero fare visite guidate e accoglienza turisti; Rosanna propone che le operatrici dell'Associazione Albero per la vita si occupino di attività ludiche e del sostegno ai bambini. Giovanni da disponibilità ad impegnare i giovani attivisti nell'organizzazione di eventi culturali. La prima parte della riunione si avvia alla conclusione, Carlotta e Stefania danno alcune informazioni di servizio: l'8 giugno 2023 verrà presentato lo strumento della cooperativa di comunità, formato il gruppo promotore e abbozzato un primo regolamento della im-

presa sociale. Arriva il sindaco fa un cenno di saluto con la mano e ascolta […] La sessione dell'assemblea aperta ai cittadini vede confluire un numero maggiore di cittadini, la sala si riempie e si anima. Stefania espone dei cartelli per spiegare l'iniziativa. Sui cartelli vengono elencate alcune aree di servizio e esempi di attività che la cooperativa potrebbe svolgere; servizi commerciali (artigianato, prodotti tipici, locali ricreativi, ecc.), sport e turismo (gestione punto informazione, escursioni, guide turistiche, marketing territoriale, gestione strutture e attività sportive), servizi alla persona (assistenza anziani, servizi domestici, taxi o navetta sociale, servizi socio-sanitari e infermieristici, babysitting, asili nido, sostegno doposcuola, servizi per disabili, informazioni sulle pensioni), gestione aree verdi (arredo urbano, cura aree verdi, recupero e manutenzione bosco comunale, apiario comunale, lavoro in campi privati). In ognuno dei cartelli c'è una frase in rosso: "cosa posso mettere a disposizione". Ciascuno dei presenti potrà liberamente collocarsi in una delle aree di servizio, scrivendo su un post-it quale contributo vuole apportare alle attività della cooperativa. La seconda parte dell'assemblea sta per iniziare. Ci sono circa 50 persone, accomodate in platea o che assistono in piedi, uomini e donne di ogni età. Il sindaco prende il microfono, lo affiancano Stefania e Carlotta. Rocco Introcaso presenta le due facilitatrici e il percorso intrapreso con Next Economia: dal bilancio di impatto alla cooperativa di comunità. Insiste molto sul concetto di cittadinanza attiva, senza capitale sociale le infrastrutture sono di scarsa utilità. Parte un timido applauso dalla platea. Carlotta descrive l'iniziativa e i risultati emersi dall'analisi dei bisogni. Poi spiega che ciascuno può inserirsi nelle attività formulando sui post-it proposte e iniziative personali, che possono essere liberamente attaccati sui cartelloni. Il sindaco osserva che la coop svolge attività per Montegiordano con l'impegno dei montegiordanesi, in forma volontaria o lavorativa. Nei post-it va inserito il nome e il cognome. Si possono aggiungere ulteriori attività e servizi rispetto a quelli già indicati. Carlotta chiarisce che è un primo momento di attivazione comunitaria. Il sindaco puntualizza che la coop può aprire nuove attività commerciali o recuperarne alcune in fase di chiusura. Stefania legge la lista dei servizi emersi dall'analisi dei bisogni. Alcuni partecipanti chiedono se può passare lei e indicare quali sono i servizi. Stefania con pacatezza, ma anche con fermezza, sottolinea che ciascuno si dovrebbe alzare, leggere dai cartelloni e proporsi per una delle aree di servizio, indicando dove vuole collocarsi e cosa vorrebbe fare nella nuova cooperativa. L'esercizio serve a mobilitarsi, dichiarando in prima persona in quale ambito ciascuno sarebbe disposto ad impegnarsi. Si alzano due persone che appendono due post-it, una è la moglie del sindaco, pian piano si alzano quasi la metà dei presenti, confabulano in gruppuscoli, leggono, alcuni appendono i post-it. Rimangono sedute 15-18 persone. La moglie del sindaco mi dice che il vero problema è l'inerzia, la disabitudine a partecipare. Ma i post-it sui cartelli sono cresciuti in numero. Alcuni passano a rileggerlo. Nella sala regna la vivacità, i cittadini parlano e gesticolano tra di loro. A differenza dell'incontro con le associazioni, sembrano mobilitarsi delle energie. Adesso la maggior parte dei presenti ha appeso un post-it dichiarando cosa

> vorrebbero fare nella cooperativa, firmandosi con il nome e il cognome. Le persone cominciano a defluire, 20 di loro si sono iscritti al comitato promotore della cooperativa. Il Sindaco, Carlotta e Stefania ragionano già su come sfruttare al meglio questo incontro, per non disperdere quanto di buono è emerso nella riunione odierna. [*Nota di osservazione 3 maggio 2023*].

Il contrasto tra la prima e la seconda parte dell'assemblea pubblica è davvero stridente. Nella sessione di apertura, alla quale hanno partecipato soltanto gli ETS, si è avuta l'impressione di trovarsi di fronte a **un tessuto associativo fragile e autoreferenziale**; le associazioni sono sembrate incapaci di cooperare fra loro, ciascuno ha esposto quel che ha fatto (e i problemi che ha incontrato) senza immedesimarsi in una progettualità di gruppo, nonostante i ripetuti tentativi di Carlotta Longarini e Stefania Ferrua, che hanno moderato l'incontro per Next Economia, invitando i responsabili del terzo settore a indicare quale potesse essere il proprio ruolo in una impresa che avrebbe agito in nome e per conto di una comunità locale, cercando di sopperire alla debolezza di servizi basilari. Posti di fronte a questa sollecitazione i rappresentanti di tali enti non hanno fatto altro che suonare su uno spartito da loro ben conosciuto, riproponendo le attività svolte in precedenza, senza mostrare nessuno sforzo di immaginazione, né alcuna spinta a contaminarsi vicendevolmente o a cooperare. Ben diversa è stata l'atmosfera emersa nel seguito della riunione, quando circa 50 cittadini hanno riempito la sala. Hanno esitato solo un momento a scegliere dove collocarsi nell'ambito delle diverse aree di servizio individuate attraverso la lettura dei bisogni della comunità. Non hanno neanche tentennato quando gli è stato chiesto di apporre la firma sotto al post-it dove avevano scritto cosa avrebbero fatto per migliorare i destini di Montegiordano. La sensazione è stata di essere catapultati in un'**assemblea di cittadini**, dove tutti erano pronti a fare la propria parte. I luoghi, le forme e gli oggetti di questo potenziale impegno dovevano essere ancora costruiti, ma un orizzonte di possibilità è sembrato materializzarsi in un grigio pomeriggio di maggio, nel quale si registrava una temperatura assai rigida per essere primavera.

Tale **effervescenza civica** è quasi un dato controintuitivo in un luogo come quello in cui è stato realizzato lo studio di caso, ossia un centro minore calabrese, rispetto al quale non è mai sopita la tendenza a riprodurre i cliché sul "familismo amorale" e la passività[48]. Ma allineandosi alla pubblicistica sull'arretratezza e il disincanto del Meridione si farebbe torto a un originale esperimento di governance collaborativa. Un sindaco che perse-

[48] Cfr. E. C. Banfield, *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, 1976 (edizione originale 1958).

gue da anni il sogno di cambiare radicalmente il luogo dove è nato e cresciuto[49], volendo modificare le asettiche statistiche sul declino demografico, ha trovato un prezioso alleato in Next Economia, un'organizzazione che mira a rendere più inclusiva la nuova economia. L'Associazione, fondata da Leonardo Becchetti e da un gruppo di valenti ricercatori e attivisti, ha fornito strumenti efficaci per dare le ali al disegno vagamente visionario di Introcaso: rendere attrattiva un'area interna, un posto da cui si parte e dove (difficilmente) si ritorna, se non per passare con i parenti le vacanze di Natale o le ferie estive. Dietro al paziente lavoro di programmazione e organizzazione compiuto da Longarini e Ferrua, durante i loro ripetuti soggiorni a Montegiordano, vi è una metodologia ben definita che attinge dalle maggiori acquisizioni del filone di studi sulla ricerca-azione nelle scienze sociali; si tratta in breve di ingaggiare gli Enti Locali, gli ETS e i corpi intermedi della società civile e gli abitanti in percorsi di sviluppo comunitario[50]. Vi è una sequenzialità e un assortimento di tecniche nel modello proposto da Next Economia che prevede tre fasi principali: 1) **lettura dei bisogni** e costruzione del partenariato (selezione dei soggetti da includere nel tavolo di progettazione, monitoraggio dei livelli di coinvolgimento dei partecipanti, definizione dei temi da affrontare); 2) **gestione del partenariato** (dialogo e ascolto attivo per accrescere la fiducia fra i partecipanti, condivisione degli obiettivi, valutazione di impatto del processo); 3) evoluzione del partenariato (cicli di coprogettazione, atti di corresponsabilizzazione fra i partner per consolidare la collaborazione).

Il lettore attento avrà notato che le procedure di amministrazione condivisa (coprogettazione e atti di corresponsabilità) arrivano soltanto nell'ultimo stadio nell'approccio proposto da Leonardo Becchetti e dai suoi collaboratori, al culmine di un processo in cui è stato sottoscritto (in modo tacito o esplicito) un patto di rete o di comunità fra i diversi soggetti che operano in una determinata area geografica. A Montegiordano il dispositivo scelto per rinsaldare la partnership è la cooperativa di comunità, un'impresa sociale che associa il Comune, gli ETS e i singoli cittadini nella produzione e fruizione di prestazioni di interesse collettivo. Quando Introcaso e le venti persone che sono entrate nel **comitato promotore della cooperativa** andranno dal notaio per stipulare l'atto costitutivo sarà presumibilmente trascorso

[49] Introcaso ha raccontato nell'intervista di aver ereditato dal padre la volontà di fare qualcosa per la sua terra candidandosi come Sindaco. Ma prima di riuscire nel suo intento nel 2019 egli ha perso due volte le elezioni, nel 2009 e nel 2014.

[50] Cfr. L. Becchetti et al., op. cit., 2002.

quasi un anno dall'avvio della coprogrammazione[51]. Finora non sono stati emanati avvisi o altri atti pubblici per convocare gli incontri preparatori di questa iniziativa. Di sicuro un meccanismo di cooperazione così informale può funzionare meglio nei piccoli comuni, dove le persone si conoscono e non è perciò strettamente necessario ufficializzare più di tanto le procedure. In Italia le amministrazioni municipali con meno di 5000 residenti sono 5.534, ovvero il 70% del totale[52]. In tale ottica non è del tutto irrealistico pensare che un modello di amministrazione condivisa come quello descritto in queste pagine, basato sui legami informali e su un percorso facilitato da esperti, possa essere utilizzato con una certa ricorrenza in un paese come il nostro, dove i borghi e le microcomunità sono le realtà sociali più diffuse.

Come si è detto, il percorso di governance collaborativa avviato a Montegiordano non si è ancora concluso. Ma i germogli della pianta che si vuole coltivare si intravedono già, nella misura in cui il progetto della cooperativa sta diventando un'opzione concreta per un numero considerevole di abitanti. Vincenzo Arcuri ha intrapreso una carriera nella marina militare prima di congedarsi; ha sempre vissuto nel Comune, anche quando si assentava per le missioni sulle navi. Per vent'anni ha gestito un ristobar in uno stabilimento balneare nella frazione marina del paese. Si è anche occupato di viaggi enogastronomici in varie località italiane per visitatori provenienti dal Brasile. Dopo la lunga parentesi dell'attività nel lido, insieme alla moglie, sta ripensando al suo futuro professionale e non gli dispiacerebbe affatto potersi spendere per il **rilancio del turismo** nel comune dove è nato, un luogo nel quale si potrebbero accogliere i visitatori senza stressarsi in modo eccessivo. Quando si sofferma su quel che si potrebbe fare con la cooperativa di comunità non pensa a un'ospitalità di massa quanto piuttosto a un flusso selezionato di persone interessate alle tradizioni culturali e culinarie del posto. Conoscendo bene il mestiere è anche consapevole dei limiti dell'attuale offerta turistica.

> Qui ti puoi divertire a lavorare con i turisti in maniera tranquilla, senza stress. Bisognerebbe però organizzarsi meglio, essere pronti ad accogliere i visitatori già ad aprile-maggio, gestendo la stagione fino a fine settembre. Abbiamo il vantaggio di avere una grande spiaggia pubblica, potremmo potenziare i servizi con una certa facilità. Bisogna ampliare e prolungare l'offerta per favorire la crescita della domanda. La cooperativa potrebbe in questo aiutare a risvegliare

[51] Sia Longarini che Introcaso hanno affermato nelle rispettive interviste che l'obiettivo è quello di costituire la cooperativa di comunità nei primi mesi del 2024, a circa un anno di distanza dall'inizio dell'esperienza descritta in queste pagine (marzo 2023).

[52] Dati aggiornati al 1° gennaio 2023, fonte Istat.

> gli animi. A settembre si possono accogliere anche turisti che vengono dal nord Europa. Rispetto ai turisti baresi o materani, i quali non sono particolarmente interessati a scoprire le tradizioni locali, con i tedeschi e gli svedesi si possono proporre visite guidate che aiutino a sperimentare la cucina locale e a conoscere la nostra storia […] il progetto della cooperativa mi piace molto, mettere insieme il pubblico e i privati può portare molti vantaggi […] ho partecipato sin dall'inizio, entrando a far parte del comitato promotore, portando la mia passione per l'enogastronomia. La cooperativa potrebbe essere la soluzione giusta per risvegliare la comunità che si è un po' abituata a vivere in una situazione di stallo, sia per coprire una serie di servizi che il pubblico non riesce a garantire, fornendo assistenza agli anziani, ma anche parlando di cucina; si potrebbe ad esempio recuperare un vecchio frantoio, ripristinando la commercializzazione dell'olio d'oliva, con attività di degustazione in loco. [*Vincenzo Arcuri, intervista 20 settembre 2023*].

Vincenzo crede che la cooperativa possa essere una corsia preferenziale per ottenere un duplice risultato: da una parte risvegliare gli abitanti che si sono un po' assuefatti alla stasi economica e sociale, dall'altra potenziare la rete di servizi e attività commerciali esistenti nella zona. Questa inedita impresa collettiva, unendo le migliori forze del pubblico e del privato, potrebbe offrire un'ampia gamma di servizi, non solo l'assistenza agli anziani, ma anche sul fronte turistico dove, oltre ad estendere la stagione balneare sino alla fine di settembre, si potrebbero promuovere attività di riscoperta degli usi e i costumi locali, strizzando l'occhio ai visitatori dell'Europa del nord, i quali quando vengono nel Belpaese sono particolarmente inclini ad esplorare il paesaggio e i monumenti, gli usi e i costumi, oltre ad apprezzare i prodotti della terra (come l'olio extravergine d'oliva). Arcuri è convinto che i soci della cooperativa potrebbero anche organizzare un sistema d'accoglienza diffusa, sfruttando le seconde case attualmente disabitate nell'area marina, le quali potrebbero essere agevolmente riconvertite in bed & breakfast.

Pietro Giordano ha 22 anni e lavora da qualche mese come operatore in un servizio comunale di accoglienza per famiglie di rifugiati. Nel tempo libero organizza **attività culturali e aggregative** rivolte in prevalenza ai ventenni e trentenni rimasti a Montegiordano (circa 150), avendo assunto la carica di presidente dell'Associazione Feste Civili. Anche questo giovane della generazione Z è piuttosto favorevole al progetto della cooperativa ed è pronto a fare la sua parte, anche se non sa bene dove si collocherà il suo impegno personale.

> Mi sono avvicinato al progetto della cooperativa su invito del Sindaco, il quale mi ha chiesto di partecipare agli incontri preliminari in quanto faccio parte dell'Associazione Feste Civili […] Ho partecipato con interesse perché potreb-

> be essere un'iniziativa importante per il nostro paese. Da febbraio 2023 ad oggi abbiamo organizzato già circa dieci eventi[53][…] Sono entrato nel comitato promotore della cooperativa di comunità perché mi sento di portare le istanze dei giovani montegiordanesi, che non hanno luoghi per socializzare al di là dei bar e quindi rischiano di diventare un po' apatici […] questa cooperativa dovrebbe gestire molteplici servizi e potrebbe dare lavoro a molte persone, si potrebbero aprire servizi essenziali quali una macelleria o in un ristorante nel borgo storico […] per ora non mi sono orientato, non so bene cosa fare nella cooperativa, vedo però che cresce [*Pietro Corrado, intervista 20 settembre 2023*].

Per quanto Pietro non abbia ancora riflettuto bene su cosa potrà fare nella cooperativa una volta che sarà operativa, egli ha fiducia che la nuova organizzazione possa contribuire a rendere meno apatici i suoi coetanei, che hanno pochi spazi di socializzazione e affrontano disagi di ogni genere per i servizi postali che funzionano in modo intermittente, per l'impossibilità di avere accesso a uno sportello bancomat nel centro storico, o per l'assenza di esercizi fondamentali quali un ottico, il meccanico o la macelleria, senza sottacere il senso di disillusione provato di fronte alla difficoltà di trovare occupazioni decenti nel circondario, finendo nel migliore dei casi per essere sottopagati o per lavorare "in nero". Il progetto sponsorizzato dal Comune potrebbe essere un buon viatico per i numerosi giovani iscritti all'Associazione Feste Civili, che potrebbero accresce la propria professionalità e **responsabilizzarsi dal punto di vista sociale**.

Antonella Resta è tornata a Montegiordano da otto anni; si è sposata e ha un figlio di sei anni; come altre donne in maternità fatica alquanto a trovare un canale per inserirsi nel mercato del lavoro. Si è fermata a tre esami dalla laurea in giurisprudenza, dopo aver studiato a Roma. Con il marito ha deciso di rientrare in Calabria perché è più sostenibile mettere su famiglia con un unico reddito che entra in casa. Oggi sarebbe ben felice di alternare i carichi familiari con un impiego part-time, ma è conscia del fatto che nel contesto in cui vive è piuttosto improbabile trovare un lavoro decoroso a mezzo tempo. Così guarda con un misto di speranza e curiosità all'eventuale costituzione di una cooperativa di comunità che la possa vedere coinvolta in prima persona.

[53] Tra gli eventi predisposti dall'Associazione nel suo primo anno di vita vi sono la sfilata di maschere tradizionali in occasione del Carnevale, la festa della Madonna del Carmine, l'allestimento di stand e banchetti durante sagre e altre esposizioni di prodotti tipici, l'organizzazione di un convegno su Dante Alighieri, in collaborazione con l'Associazione "Vivere Montegiordano".

> I facilitatori di Next Economia ci hanno spiegato cosa fare per costituire una cooperativa e come funziona, quali sono i compiti dei soci […] Quello che mi preme maggiormente è far sì che il nostro paese torni alla luce, il nostro comune è sprofondato nell'oscurità da un pò di anni a questa parte. Non abbiamo servizi, non abbiamo più turismo purtroppo, la gente viene anche ma constata che non c'è nulla per la loro accoglienza; quindi, a un certo punto, si chiedono cosa sono venuti a fare quaggiù e se ne vanno. Il principale obiettivo è far sì che il turismo torni ad essere fiorente come una volta. Che per le attività commerciali torni ad esserci un giro significativo di clienti, che nascano nuovi servizi sia per noi residenti che per i turisti. Ho del tempo da dedicare a questo progetto e partecipo perché vorrei che Montegiordano rinascesse. Quando ero una bambina ho vissuto qui e la realtà era migliore di oggi. Sul lungomare d'estate riuscivamo a malapena a passare per l'afflusso di visitatori. Adesso sono quasi da sola quando vado a passeggiare lì, anche in piena estate. Nelle riunioni è emerso che sarebbe necessario creare un punto di ristoro nel centro storico, il borgo antico è meraviglioso con murales variopinti in ogni vicolo, abbiamo anche numerose case vacanze, la gente le affitta pure, ma non c'è un ristorante dove andare a pranzo o a cena. Per la marina è invece necessario curare meglio il verde, soprattutto sul lungomare che si estende per più di due chilometri. Poi bisognerebbe attivare un servizio di taxi sociale per collegare il centro storico e la marina che sono distanti circa 12 chilometri [*Antonella Resta, intervista 21 settembre 2023*].

Antonella non si è persa nemmeno una delle riunioni organizzate da Carlotta Longarini e dal Sindaco; si è anche iscritta al comitato promotore della cooperativa in quanto vorrebbe che Montegiordano tornasse ai fasti di un tempo, quando da bambina a giugno o luglio doveva per forza camminare lentamente sul lungomare affollato di visitatori. Oggi si sente sola quando passeggia su quel viale, i turisti non vengono o partono troppo presto in quanto per loro il soggiorno non è molto confortevole: non c'è una trattoria nel nucleo antico del paese, per poter pranzare o cenare, nonostante vi siano numerose case vacanze; sarebbe necessario curare di più i giardini e le aiuole sul lungomare, creando anche spazi attrezzati dove portare a giocare i bambini. E poi non vi sono corriere che collegano la marina e il nucleo storico. Può capitare quindi che il turista, se non è munito di un'auto o di uno scooter, debba affrontare un tragitto a piedi di dodici chilometri per andare in spiaggia. Per risolvere il problema basterebbe attivare **una navetta o un taxi sociale**.

Sono dunque diverse le attività di servizio che si potrebbero sviluppare attraverso la cooperativa di comunità: gestione di ristoranti e esercizi commerciali nel borgo (un ottico, la macelleria, un minimarket); erogazione di servizi di sostegno per anziani; taxi sociale; promozione e gestione di un sistema di accoglienza diffusa dei numerosi bed & breakfast e case vacanze esistenti nella parte alta del paese e nella marina; attivazione di visite gui-

date nei siti di interesse culturale, creazione di itinerari enogastronomici. Questo sembra essere per il momento il paniere di attività su cui lavorare nell'ambito dell'impresa in via di costituzione. È significativo che l'iniziativa goda dell'appoggio di persone che vivono diverse transizioni biografiche: Vincenzo, Pietro e Antonella attraversano diverse fasi dell'esistenza ma si sono sintonizzati su una proposta di rilancio per il proprio paese, per cui sono chiamati in causa sia come fruitori che produttori di servizi di interesse collettivo. È ancora presto per valutare se questa esperienza di amministrazione condivisa andrà in porto, riuscendo a corrispondere alle attese che si sono generate in una quota considerevole di montegiordanesi. Solo col trascorrere del tempo si potrà capire se Montegiordano vincerà la sfida dello spopolamento, con il concorso di tutti: l'ente locale, gli ETS e i singoli cittadini che hanno confidato nelle virtù della collaborazione e di un governo partecipato del territorio.

5. Considerazioni finali

Le tre esperienze analizzate nella ricerca presentano tratti peculiari, legati principalmente al contesto in cui hanno preso corpo. Trattandosi di casi differenti è perfino ovvio ribadire che non si può generalizzare più di tanto le evidenze raccolte sul campo, né trarre lezioni per la formulazione di modelli più efficaci di amministrazione condivisa, per cui ci vorrebbero di sicuro indagini più estensive di quanto non sia quella che è stata descritta in questo capitolo, capaci di misurare gli effetti di lungo periodo delle pratiche di *governance collaborativa*. Pur con tali limiti vi sono almeno tre questioni centrali emerse nello studio, che meritano di essere riprese in sede conclusiva.

La prima riguarda **i ruoli assunti dalla pubblica amministrazione e dagli ETS** nelle dinamiche sociali che si sviluppano quando si attiva una coprogrammazione o una coprogettazione. Fra gli addetti ai lavori viene sempre più spesso dato credito all'assioma secondo cui il passaggio da un regime fondato sulla contrattazione esterna alle prassi di amministrazione condivisa generi in modo quasi automatico un clima di maggiore fiducia e cooperazione fra gli attori coinvolti nel processo di costruzione delle politiche sociali. Con i nuovi dispositivi introdotti dall'articolo 55 del Codice del terzo settore (Dlgs. n.117 del 2017) si verrebbero così a determinare rapporti tendenzialmente più paritetici fra il pubblico e il terzo settore, di cui si gioverebbero entrambi le parti, le quali sarebbero più libere di elaborare soluzioni avanzate per risolverli problemi sociali complessi. Il punto è che, all'atto pratico,

non è detto che la collaborazione e l'efficacia (o la creatività) siano l'approdo più probabile dei tavoli dove si progettano i servizi di welfare o altre attività di interesse generale. Di mezzo c'è l'esercizio concreto dei ruoli da parte dei diversi soggetti coinvolti nelle prassi collaborative, il quale può essere radicalmente differente rispetto a quanto viene prospettato in alcune disamine forse un po' troppo enfatiche sui benefici dell'amministrazione condivisa.

Per quanto ben congegnati dal punto di vista formale, i meccanismi di cooperazione spesso si inceppano per vari motivi, riconducibili alle diverse aspettative che gli attori nutrono gli uni nei confronti degli altri, senza contare anche le definizioni non coincidenti che essi danno della realtà sociale su cui sono chiamati ad agire. Per fare solo un esempio, nel caso di Brescia risulta evidente che vi sia una divergenza di vedute tra le persone che siedono nel CIW: l'amministrazione comunale si attenderebbero un maggiore contributo propositivo dai componenti del terzo settore nominati nel Consiglio; questi ultimi non si sentono però adeguatamente sollecitati dall'interlocutore pubblico, il quale tende a gestire i lavori dell'organismo consultivo come se fossero riunioni di brainstorming, ossia incontri dove la dirigenza dei servizi sociali fissa gli elementi salienti della discussione e chiede ai partecipanti di esprimersi in merito con un rapido giro di opinioni. Non proprio l'ideale per far sentire i rappresentanti degli ETS protagonisti del processo ideativo di un servizio o di un programma sociale. Anche la scelta di vincolare l'ordine del giorno del CIW ai temi portanti della pianificazione comunale, per quanto del tutto legittima, potrebbe impedire di allargare la discussione a problemi collaterali o emergenti, che di norma non vengono attenzionati dalle agenzie pubbliche, specie quando si ha a che fare con le forme più estreme di marginalità. In definitiva sono gli ETS a coltivare relazioni di prossimità con i portatori di bisogno. Cristallizzare i servizi sui target prefissati del welfare locale non è quasi mai una strategia lungimirante, perché non sono i funzionari o dirigenti comunali ad intercettare le nuove emergenze sociali, quanto piuttosto i volontari e gli operatori di associazioni e imprese sociali, i quali guardano in faccia il volto del disagio.

Sembra per certi versi paradossale, oltreché controproducente, che questo approccio alle politiche sociali, per molti versi riduttivo, si manifesti in un'esperienza come quella bresciana che ha tutti i titoli per essere considerata una buona pratica: ad oggi non esiste nel nostro Paese un esperimento così innovativo come quello portato avanti in questo organo rappresentativo, in una città dove il terzo settore si giova di un avanzato sistema di accreditamento. Fa riflettere che in un contesto così dinamico affiorino conflitti di interpretazioni sui comportamenti da tenere in un'assemblea consultiva. Segno che l'adattamento dei ruoli fra pubblico e terzo settore è tutt'altro che

garantito quando ci si cimenta nell'amministrazione condivisa. Ci sono sempre delle asimmetrie di potere (materiale e simbolico) che rendono tutt'altro che ugualitari i rapporti tra enti statali e ETS[54]. Non tenerne conto significa semplificare il discorso sulla governance collaborativa, rischia di vanificare le sue stesse potenzialità. Per questo è necessario approfondire meglio i fattori e le dinamiche che ostacolano (o al contrario favoriscono) le procedure di coprogrammazione e coprogettazione nei diversi ambiti in cui esse vengono attuate.

Un secondo aspetto rilevante richiama da vicino **i livelli di partecipazione necessari ad alimentare l'amministrazione condivisa**. Non è agevole sostenere lo sforzo collaborativo per i partecipanti, bisogna investire tempo e risorse (competenze tecniche, empatia, ascolto, ecc.) per costruire un'intesa e raccordare i linguaggi, per poi pervenire ad una progettualità comune, aperta ad apporti plurali. Potrebbe sembrare banale ma profondere questo genere di impegno non è la stessa cosa per un funzionario pubblico e un responsabile di un'associazione o una cooperativa. Il primo prende parte alle riunioni essendo inquadrato nell'organico di un'amministrazione statale; il secondo, per quanto possa avere raggiunto una posizione apicale opera comunque in un ETS, dove i bilanci sono nella maggior parte delle circostanze tutt'altro che floridi; ciò vuol dire che deve capitalizzare al massimo quel che fa se vuole contribuire a tenere in piedi l'organizzazione per cui lavora.

In alcuni dei casi analizzati (Brescia e Bologna), ma anche in altre ricerche[55], emerge che il coinvolgimento dei quadri e dei dirigenti del terzo settore alla coprogrammazione e coprogettazione è un costo oneroso per l'ente di appartenenza; e se questa attività, a differenza di quel che avviene quando si presenta un'offerta in una gara d'appalto, non è finalizzata all'accesso a delle risorse economiche, rischia alla lunga di diventare un investimento insostenibile, non soltanto legato alla fase in cui viene pianificato o progettato un determinato intervento sociale; ma anche quando arriva il momento di tradurlo in pratica. Rispetto ai controlli ex post che la pubblica amministrazione effettua sui fornitori che hanno ricevuto un finanziamento, nel caso della governance collaborativa è sovente previsto che i partner siano assidui frequentatori di coordinamenti dove si fa un monitoraggio continuo sui seguiti di un'iniziativa. Tutto ciò è ragionevole ma comporta un gravame per

[54] Tra le asimmetrie più vistose vi è il fatto che l'attore pubblico è legittimato ad agire come se fosse l'unico detentore del sapere esperto, oltre ad essere il custode della correttezza delle procedure.

[55] Cfr. L. Fazzi, *Abilitare la collaborazione. Presupposti, vincoli e condizioni della coprogettazione in Italia*, Trento, Euricse Research Reports, n.26, 2023.

gli ETS, soprattutto quando l'unico sostegno ricevuto dall'Ente Locale e la concessione di un immobile, come accade nella CdQ del Pilastro, dove gran parte delle attività si regge sulla buona volontà degli attivisti e dei volontari. La logica della corresponsabilizzazione può essere eccessivamente vincolante (o addirittura oppressiva), soprattutto se viene utilizzata per coprire politiche di austerity che tendono a tagliare la spesa per il sociale.

L'ultima questione ha a che vedere con la praticabilità della governance collaborativa in assenza di un'azione di accompagnamento o di supporto tecnico. In tal senso si pone un interrogativo essenziale: la collaborazione fra soggetti che coltivano visioni del mondo assai eterogenee (lo spontaneismo del terzo settore, il rigore burocratico del pubblico, il managerialismo del privato, il mutualismo delle parti sociali, i residui ideologici della politica) può esser lasciato al libero adattamento fra i diversi portatori di interesse o non richiede piuttosto l'azione di un agente esterno che lo sappia pilotare e consolidare? Il caso di Montegiordano[56] sembra indicare che nei piccoli comuni una strada promettente potrebbe essere quella di affidarsi a società di consulenza o associazioni specializzate nella **facilitazione dei processi di amministrazione condivisa**. L'importante è che vi sia chiarezza sul mandato che la Giunta comunale assegna all'ente incaricato di trainare l'esperienza di coprogrammazione o coprogettazione sul territorio. Due sono i parametri per capire se (e in che termini) questa strategia possa essere funzionale agli obiettivi: la capacità di portare allo scoperto bisogni e risorse della comunità locale, il grado di mobilitazione dei cittadini e del tessuto associativo attorno ad un progetto collettivo. Poco importa se gli atti, i canali e gli strumenti di cooperazione sono informali, soprattutto se si opera in centri popolati da pochi abitanti, dove ancora oggi una stretta di mano vale quasi quanto un accordo formale.

[56] Si veda anche il capitolo 1 del presente volume, laddove viene analizzata l'esperienza del corso per facilitatori organizzato dalla regione Umbria.

Barbara L. Boschetti

CONCLUSIONI

La parola 'conclusioni' suona in un certo senso inadeguata, quasi inopportuna, essendo questo un progetto in costruzione - un laboratorio, per l'appunto. Si tenterà, dunque, più semplicemente, di dire quali siano, ad oggi, le principali '*lezioni apprese*' dall'esperienza immersiva nell'amministrazione condivisa sin qui fatta. Parlerò di lezioni apprese dal gruppo di ricerca, ma che, a loro volta, in quanto restituite, divengono (parte del) patrimonio informativo condiviso sull'amministrazione condivisa.

Alcune di queste lezioni apprese riguardano il *metodo di ricerca scientifica sull'amministrazione condivisa*, ossia, il modo di studiare, analizzare, valutare, ordinare e classificare (se mai possibile), l'amministrazione condivisa. Altre riguardano, invece, *l'amministrazione condivisa come oggetto* di studio, analisi, valutazione, classificazione.

Si partirà con alcune ***lezioni apprese sul/dal metodo*** prescelto.

La prima: *il metodo va preso sul serio.*

Quelli del metodo di ricerca e dell'oggetto della ricerca sono due piani strettamente interdipendenti, capaci, cioè, di influenzarsi reciprocamente. Il metodo (di ricerca) cambia la realtà osservata o, meglio, ciò che siamo in grado di osservare di quella realtà. Proprio questa consapevolezza ha costretto ad interrogarsi, in prima battuta e seriamente, con quale metodo osservare l'amministrazione condivisa e sulla bontà dei diversi metodi.

La scelta è stata quella di puntare su un *approccio multidisciplinare*, in quanto sembrava capace di restituire, attraverso la molteplicità di prospettive, letture e saperi di cui il team di ricerca è portatore, quanta più ricchezza possibile della realtà dell'amministrazione condivisa. Insomma, quello contenuto in questo quaderno è un lavoro di ricerca *prismatico*. Si tratta, però, di una *multidisciplinarietà temperata* o, meglio, razionalizzata: vi è, infatti, un tratto comune a tutti i lavori, ossia lo sforzo di porre i modelli teorici e normativi di amministrazione condivisa alla prova dei fatti, delle esperienze concrete, dei casi, di amministrazione condivisa.

Una scelta, invero, non esente da rischi perché, ad esempio, avrebbe potuto sfociare in un rischioso e maldestro *cherry-picking*, a preferire, cioè, alcuni casi anziché altri, o a cogliere alcuni profili anziché altri, a seconda

di visioni preconcette, di mode del momento, di fascinazioni culturali. Un rischio, questo, che non dipende esclusivamente dal numero di casi analizzati, ma anche dalla quantità e qualità di informazioni possedute per ciascun caso, e, non ultimo, dal modo di far uso di queste informazioni a fini di ricerca. Da questo punto di vista, per quanto possa apparire paradossale, la stessa omogeneità (ad esempio, normativa o nominalistica) dei casi di amministrazione condivisa osservati può costituire un limite, in quanto impedisce di comprendere dove stia realmente andando l'amministrazione condivisa. Si è, dunque, accettato di confrontarsi con una fetta limitata di realtà in movimento, oltrepassando i confini dei modelli normativi e teorici, lasciando nelle mani di singoli autori l'onere di una coerenza scientifica interna ai singoli lavori. Credo, dunque, che questo quaderno vada letto come ci si porrebbe dinanzi ai *tableux d'une exposition*.

È peraltro significativo che, guardati in retrospettiva, ciascuno dei *tableux* contenga al suo interno preziose indicazioni di metodo e sulle potenzialità dello stesso, quasi a formare una vera e propria *cassetta degli attrezzi* per la ricerca sull'amministrazione condivisa e per un *laboratorio permanente* sulla stessa.

Nel primo contributo della sezione "normativa" (a firma Boschetti, Cavallaro, Giachi, Proia), emerge il tentativo di studiare le norme sull'amministrazione condivisa come fatto sociale normativo, che si inserisce nella realtà dell'amministrazione e della società, prima ancora che nella realtà dell'amministrazione condivisa, cogliendone la capacità di essere, al di là della novità del dato normativo e anche della sua innovatività formale, portatore di valori nuovi. Le norme sull'amministrazione condivisa sono/dovrebbero essere costruttrici di un mondo nuovo (tra quelli possibili[1]). Insomma, lo sguardo è sull'effettiva amministrazione della norma e sulle diverse strategie normative o extra normative di effettiva amministrazione della norma (fin dentro alla dimensione giurisdizionale, come dimostra il contributo di Berti).

Nel secondo contributo (a firma Boschetti, Berti, Macdonald), si è scelto di servirsi di schede di osservazione che consentissero di standardizzare, nei limiti del possibile, l'analisi dei casi, di confrontare modelli normativi e prassi dell'amministrazione condivisa, di far emergere informazioni su una pluralità di elementi e profili, anche non strettamente giuridici, perciò utili al team di ricerca e a ulteriori e futuri approfondimenti. A questo fine, si è inserita nel quaderno, per ciascun caso, una sintesi di quanto emerso dalle schede. Anche il lavoro di Berti sui casi giurisprudenziali sull'amministrazione condivisa segue lo stesso approccio metodologico.

[1] Cfr. P. Bourdieu, *La forza del diritto. Elementi per una sociologia del campo giuridico*, Roma, Armando Editore, 2017.

Passando alla seconda parte del volume, ossia nel regno della ricognizione politico-sociologica, emergono altri contributi innovativi sul metodo. I primi due contributi (a firma, rispettivamente, di Razetti-Vesan e Marucci), al di là del diverso oggetto (casi di co-programmazione nell'uno e di co-progettazione nell'altro), costituiscono esercizi di metodo, sperimentazioni, di modelli di analisi empirica dell'amministrazione condivisa, tanto sul piano quantitativo, quanto, e soprattutto, su quello qualitativo: basti pensare alla individuazione dei fattori rilevanti per l'analisi di contesto e, quindi, dei parametri di valutazione delle esperienze di co-programmazione di cui al lavoro di Razetti-Vesan; ovvero, nel lavoro di Marucci, all'individuazione di un metodo di valutazione qualitativa capace di far comprendere la governance delle esperienze di co-progettazione osservate, testando sul campo alcuni modelli teorici (è il caso del cd. *democracy cube* di Fung, specificamente riadattato dall'Autore[2]). In entrambi i casi, il contributo sul metodo si rivela capace di innescare un circuito virtuoso di rilettura dei modelli teorici e di classificazione dell'amministrazione condivisa.

Lo stesso vale anche, e forse ancor di più, per l'ultimo contributo (a firma di Caltabiano) in cui l'Autore ha deciso di esplorare l'amministrazione condivisa nel suo divenire (una *ricerca esplorativa*, come dice il titolo), di calarsi nella realtà osservata, di farsi osservatore. In tal modo, però, egli ne è divenuto parte integrante, contribuendo così mutarla (sul punto emblematici i noti insegnamenti della ricerca in ambito di fisica quantistica). Vi è anche un altro elemento che merita attenzione: una dimensione metodologica essenziale nel caso di indagini esplorative è quella della tecnica del racconto della osservazione. Su questo piano, l'Autore usa registri narrativi diversi, con interessanti sezioni diaristiche che consentono al lettore di immergersi, egli stesso, nel vivo dell'amministrazione condivisa, cogliendo la dinamicità e le dinamiche dei suoi protagonisti.

Da quanto precede, ritengo possibile trarre una *seconda lezione sul metodo*. Non solo il metodo va preso sul serio, ma *deve essere presa seriamente in considerazione l'innovazione del/dei metodo/i,* in ogni campo del sapere.

Questo significa avere il coraggio di sperimentare nuovi metodi di ricerca e di farne oggetto di restituzione scientifica: insomma, i risultati sul metodo fanno parte e hanno pari importanza rispetto a quelli della ricerca. Campi di indagine magmatici come quello sull'amministrazione condivisa si prestano, forse più di altri, a queste forme di sperimentazione e innovazione metodologica. L'augurio è, dunque, quello che i contributi sul metodo contenuti in questo quaderno possano travalicare l'oggetto e gli approcci scien-

[2] Si rinvia, in Questo volume, al contributo di Marucci, nota 1.

tifici di cui sono espressione, favorendo una vera e propria contaminazione metodologica interdisciplinare.

A tacere di questo, ma non meno importante, la ricerca dimostra che *l'uso di metodi innovativi favorisce l'innovazione dell'amministrazione condivisa con effetti reali*, non solo teorici: non può sfuggire, ad un lettore attento, che i metodi di indagine qualitativi ed esplorativi, che usano tecniche dialogiche e narrative, accrescono la riflessività dei sistemi, aiutando a metterne a nudo, attraverso la voce dei protagonisti, i punti di forza e debolezza, e alimentano un sistema virtuoso di apprendimento comunitario basato sulla narrazione (guidata) delle esperienze di amministrazione condivisa.

Veniamo ora alle ***lezioni apprese sull'oggetto di questa ricerca***, ossia sul mondo magmatico dell'amministrazione condivisa osservata. In questo cercherò di dare alcune risposte alle tante domande/quesiti di ricerca che Luciano Gallo ha posto nella sua introduzione. Come da lui stesso sottolineato, l'amministrazione condivisa è in un momento di snodo, in cui "è necessario *alzare lo sguardo*, avendo alcuni punti di riferimento: il livello legislativo; il livello regolamentare; il livello dell'amministrazione attiva; il livello organizzativo; il livello culturale". Ebbene, credo che questi punti di riferimento possano servire anche a dare un ordine alle lezioni che è stato possibile apprendere sull'oggetto della ricerca (scusandomi con gli Autori e i Lettori per la personale e riduttiva selezione). Partirò, dunque, dal livello normativo, per poi passare a quello dell'amministrazione attiva dell'amministrazione condivisa (*sic!*), a quello organizzativo e, quindi, culturale.

Lezioni apprese sul piano normativo.

La prima: (anche) la normatività dell'amministrazione condivisa sta 'passando' al modello as a service (in formula sintetica, *Normativity as a service* – NaaS).

Il passaggio a una normatività *as a service* costituisce una delle novità regolatorie che caratterizza il diritto della ripresa e resilienza (collegato al NGEU e al PNRR) e il diritto delle transizioni (collegato, principalmente, allo *European Green Deal* e alla Bussola digitale europea)[3]. Si tratta di una

[3] Il modello as a Service, nato in campo digitale dopo l'avvento del *cloud computing* e usato per la prima volta nella formula *Software as a Service – SaaS* e, successivamente, *Infrastructure as a service - IaaS* e *Platform as a service - PaaS*, si è velocemente diffuso come modello di business anche fuori dal settore delle tecnologie e applicazioni digitali, dall'automotive, alla mobilità, al banking, per entrare poi come strategia innovativa nella dimensione delle politiche pubbliche, dell'architettura istituzionale e, appunto della normatività. Riferimenti espliciti si rinvengono nel

normatività plasmata dal nuovo canone della resilienza trasformativa formalizzato, non a caso, dal Reg. UE 241/2021 sul cd. dispositivo di ripresa e resilienza: un canone, quello della resilienza, che richiama gli Stati ad una normatività capace, appunto, di realizzare cambiamenti strutturali, dotata, nella sostanza, di una capacità trasformativa[4]. Come mette in luce il contributo di Cavallaro-Giachi-Proia il diritto è chiamato a misurarsi con l'effettiva capacità di costruire mondi, non qualunque dei mondi possibili, ma i mondi progettati secondo un certo sistema di valori[5].

Nel modello *as a service*, l'amministrazione effettiva della normatività è presa in carico ancor prima della sua produzione; successivamente, attraverso la norma, con la prefigurazione di strategie di accompagnamento e facilitazione della sua applicazione destinate a calarsi nelle sequenze applicative e operative (ad es. accompagnamento formativo, messa a disposizione di dotazioni infrastrutturali, strumentali ed economiche dedicate, di strutture di supporto dotate di specifiche competenze); a valle, con una serie di interventi di supporto, anche regolatori (generalmente di tipo *soft*). L'esperienza della legge umbra sull'amministrazione condivisa, con la sua cassetta degli attrezzi (quali bozze di delibere comunali, di regolamenti comunali, di avvisi di manifestazione di interesse, linee guida sul come si fa la co-programmazione, sul come si fa la coprogettazione), è esemplificativa al riguardo. Allo stesso modo, è esemplificativa per la previsione di strutture e interventi regionali di supporto, di percorsi formativi di accompagnamento culturale

Piano nazionale di ripresa e resilienza – P.N.R.R., tanto con riferimento alla transizione digitale (Transition as a service - TaaS) e alla mobilità (MaaS). L'idea di questo modello consiste nel fornire servizi plug-in, modulari, scalabili e a consumo. In questo modo le operazioni possono diventare più smart, agili ed efficaci. Per un approfondimento, contenente anche tutti i riferimenti bibliografici, si rinvia a B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 2021, 53-80; B. L. Boschetti, M.D. Poli, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal analysis*, pp. 40-69, in (Ebook) D. Palano (ed.), *State of emergency. Italian democracy in times of pandemic*, V&P,2022, https://www.polidemos.it/ fascicolo-19-2021/; B.L. Boschetti, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la net-zero age e la sua economia*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 4/2023, disponibile all'indirizzo https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_4_2022/Boschetti.pdf; B. Boschetti, N. Berti, *Transizione digitale e regolazione trasformativa*, in A. Lalli (a cura di), *La regolazione pubblica delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale,* Torino, Giappichelli, 2024, 15-42.

[4] Su questo sia consentito il rinvio a B. L. Boschetti, *Diritto e resilienza (trasformativa). Coordinate per un diritto resiliente capace di transizioni*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 3, 2023, pp 208-22. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

[5] Sul punto si veda anche il bel volume sul diritto amministrativo effettivo di G. Corso, M. De Benedetto, N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2022.

dentro il nuovo set di valori di cui l'amministrazione condivisa è portatrice (non si tratta solo di norme e strumenti nuovi). Il tema, come viene giustamente sottolineato da molti degli intervistati, è mettere a terra la norma.

È chiaro che nel modello aaS l'approccio alla normatività supera le tradizionali distinzioni tra segmenti del meta processo regolatorio: la produzione della normatività, così come la sua attuazione, sono traguardati come risultati di policy (basti pensare all'introduzione di misuratori quali-quantitativi, quali *milestone* e *target*); la dimensione della produzione della norma è strettamente collegata alla dimensione amministrativa/organizzativa di gestione della sua effettività, abbracciando l'intera platea di *stakeholeder*, pubblici e privati. Questo implica la capacità di superare le tradizioni segmentazioni tra il farsi e il porsi della norma, una frattura che, dietro il dinamismo incessante delle riforme, ha permesso al sistema di rimanere, per molti versi, immobile[6]. Qui, dunque, il livello normativo si aggancia, senza confondersi, con quelli amministrativo e organizzativo, dovendo fare anche i conti con la dimensione culturale, essenziale alla effettività normativa[7].

L'approccio *as a service* filtra attraverso tutti i livelli normativi, tanto legislativi, quanto regolamentari, dando vita ad una *normatività policentrica, hard e soft, sull'amministrazione condivisa*. Su questo fronte, inutile negarlo, la legislazione regionale e i regolamenti degli enti locali e delle singole amministrazioni fanno un vero e proprio salto di complessità rispetto al CTS[8]. I motivi sono abbastanza intuitivi. Innanzitutto, questa normatività policentrica, a scala regionale, locale e di singola amministrazione, si muove principalmente sul piano dell'autonomia organizzativa e procedurale, un piano, questo, centrale nello sviluppo dell'amministrazione condivisa e che investe direttamente la prassi e l'organizzazione delle singole amministrazioni. Questo vale, a maggior ragione, se si considera che regioni e amministrazioni sono i luoghi delle politiche complesse (come bene emerge dal contributo di Cavallaro-Giachi-Proia). In seconda battuta, perché in questa normatività trovano spazio forme e strutture di amministrazione condivisa più compiute rispetto a quanto il CTS non possa fare, sia in termini di partecipazione

[6] Cfr. G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam 1994, il quale parla di una vera e propria corruzione della norma.

[7] Si veda, da ultimo il bel manuale di F. Vella, *Diritto ed economia comportamentale*, Bologna, Il Mulino, 2023; per una indagine quanti-qualitativa sulla buona amministrazione e sulla centralità, in essa, della competenza, si rinvia a B. L. Boschetti, B. Celati, *La buona amministrazione*, elaborata per Laboratorio futuro su dati Ipsos, ottobre 2022 (open paper scaricabile da https://www.laboratoriofuturo.it/ricerche/la-buona-amministrazione).

[8] F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in «Munus», n. 2, 2016, pp.271-313.

politico-democratica innovativa, anche di carattere aperto e diffuso, sia in termini di intelligenza e creatività del sistema delle politiche pubbliche (si pensi ai sistemi informativi e di monitoraggio sull'amministrazione condivisa previsti da alcune leggi regionali). Di queste forme di innovazione democratica, informativa e regolatoria vi sono esempi interessanti nelle leggi regionali sull'amministrazione condivisa esaminate nel primo contributo (par. 1 a firma Boschetti). Detto questo, è la stessa esperienza di amministrazione condivisa a farsi strumento di innovazione politico-democratica, in quanto capace di mutare alcuni rapporti di forza che tradizionalmente guidano le relazioni tra pubblico/privato, non profit/ profit, società civile/non profit (da questo punto di vista, si richiamano i risultati raggiunti da Rezetti-Vesan, Marucci e Caltabiano nella seconda parte del quaderno).

La seconda: l'amministrazione condivisa vive dentro una pluralità di modelli normativi.

L'amministrazione condivisa va declinata al plurale, anche dal punto di vista normativo. Del resto, lo stesso CTS, agli artt. 55-57, riconosce una pluralità di forme normative, che si propongono all'amministrazione, negli articolati percorsi di costruzione delle politiche pubbliche. Ebbene, in questa dimensione operativa, le forme dell'amministrazione normate dal CTS incontrano la varietà normativa, tanto nazionale quanto regionale, delle diverse aree di politica pubblica (molte forme di amministrazione condivisa con il TS si trovano fuori dal CTS: su questo, da ultimo, Palazzo), le norme regionali sull'amministrazione condivisa, le norme regolamentari espressione di autonomia organizzativa e procedurale delle singole amministrazioni. Da questi incontri prendono vita schemi normativi che, di volta in volta, si compongono e si scompongono. Questa normatività plurale delle forme e dei modi dell'amministrazione condivisa è valorizzato e amplificato attraverso il ruolo della *soft law* (si rinvia al contributo di Boschetti-Berti-Macdonald[9]).

Sommariamente, può dirsi che da questa varietà normativa di modelli e modi dell'amministrazione condivisa emerge la tendenza ad un progressivo ampliamento della nozione[10]: come ricorda Marucci, dalla locuzione introdotta nel dibattito da Gregorio Arena[11], si è passati ad identificare con essa le

[9] Per una disamina di carattere più generale e comparata sulla *soft law* e i *soft law-makers* si rimanda a B. L. Boschetti, M.D. Poli, *A Comparative Study on Soft Law: Lessons from the COVID-19* Pandemic, in «Cambridge Yearbook of European Legal Studies», 2021; vol.23, pp. 20-53.

[10] Si veda, tra gli altri, il contributo di U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare. Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Roma, Carocci, 2023.

[11] Cfr. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in «Studi Parlamentari e di Politica costituzionale», 1997, p. 29 e ss.

forme di relazione tra amministrazioni pubbliche e ETS (Corte costituzionale, sentenza 131/2020). L'indagine qui condotta dimostra però che esistono modelli e forme normative di amministrazione condivisa fuori dal CTS, aperti a soggetti anche diversi dagli ETS e a nuovi ruoli degli enti locali (si pensi, solo per fare un esempio, alle CER, o, rimanendo più vicini, alle forme di engagement comunitario su scala comunitaria prese in esame da Caltabiano).

Lezioni apprese sul piano dell'amministrazione attiva

Una prima lezione: l'amministrazione condivisa può essere un volano di innovazione del fare amministrazione e del fare politiche pubbliche.

Una evidenza comune a tutti i lavori è che, quando funziona, l'amministrazione condivisa porta buoni frutti, nel senso che essa è capace di cambiare non solo il modo di fare amministrazione, ma, con esso, anche il risultato. Ancora una volta, il metodo, la pratica, si rivela determinante sul piano degli esiti, dell'output: un modo diverso di conoscere e far fronte al bisogno, nuove soluzioni di politica pubblica, nuove alleanze e sinergie che travalicano l'orizzonte pubblico-privato e rinvigoriscono il tessuto civile. Ebbene, il potenziale rigenerativo o trasformativo delle forme di amministrazione condivisa sembra legato al grado di creatività e di progettualità che esse riescono a sprigionare. Insomma, l'amministrazione condivisa funziona in quanto strumento di *design*, che può svilupparsi a scale diverse e collegabili, ad esempio, quelle della co-programmazione e della co-progettazione, a loro volta inserite in nuovi ambienti istituzionali condivisi, di design politico-democratico (si rinvia sul punto al primo lavoro di Boschetti, Cavallaro, Giachi, Proia).

Proprio per esaltare questo potenziale di *design*, nelle pratiche di amministrazione condivisa emerge un interessante *mix di formale e informale*. Segmenti formali di azione amministrativa si mescolano a segmenti informali: una informalità che spesso nasce spontanea, al fine di rendere l'amministrazione condivisa funzionale e funzionante, ma che può essere anche nutrita e alimentata dalla *soft law* di accompagnamento che si sviluppa accanto alla *hard law* sulla amministrazione condivisa o, addirittura, dentro gli stessi percorsi di amministrazione condivisa, su iniziativa spontanea dell'amministrazione procedente. Questo *mix* può essere ritenuto, già di per sé, una innovazione sul piano dell'amministrazione attiva (almeno rispetto ai modelli tradizionali rigidamente incapsulati entro schemi procedimentali, ma oggi da ripensare[12]). Tuttavia, il vero fattore di novità è nel fatto che è soprattutto

[12] Sul punto B. L. Boschetti, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, ETS, 2018.

la dimensione informale a dimostrarsi volano di sperimentazione e creatività, capace anche di alimentare la fiducia nell'amministrazione condivisa, favorendo il progressivo distacco da schemi "noti", quali, ad esempio, quelli delle procedure ad evidenza pubblica.

Si tratta di un potenziale enorme quanto fragile, in cui pesano fattori impalpabili e spesso inafferrabili con i soli codici della legalità e legittimità dell'azione amministrativa, che mai possono essere dati per acquisiti, che coinvolgono una platea piuttosto ampia di attori, ben più ampia di quelli ammessi ai percorsi di amministrazione condivisa, fattori che dipendono dal contesto esterno, dallo sfondo. Vi è, dunque, un rischio da mancanza di coraggio, un rischio da sfiducia, un rischio da stanchezza, un rischio obsolescenza, un rischio di cattura, un rischio da atteggiamento competitivo, un rischio protezionistico (tanto lato pubblico, quanto lato privato), un rischio da mancanza di cultura dell'amministrazione condivisa (si vedano, in particolare, i contributi di Cavallaro, Giachi e Proia, di Rezetti e Vesan, di Marucci).

Le amministrazioni interrogate mostrano, del resto, di essere perfettamente consapevoli di come anche l'amministrazione condivisa sia esposta a mode, a stagioni, che vanno e vengono, portando con sé anche il bagaglio di competenze e lo stile di un modo diverso di fare amministrazione. Questo può capitare, come dimostra il lavoro di Caltabiano, anche a territori profondamente intrisi di cultura e tradizione dell'amministrazione condivisa, che, anzi, ne sono stati la culla. Insomma, l'amministrazione condivisa non è, da sola, come forma vuota, garanzia di risultato (sul rischio *tokenism* si rinvia al contributo di Marucci).

Insomma, perché l'amministrazione condivisa *possa* essere volano di innovazione del fare amministrazione e del fare politiche pubbliche, essa va presa, dunque, sul serio, da parte di tutti gli attori, dentro e fuori dall'amministrazione, dalla politica e dal/dai regolatore/i, dalla società civile, dalle corti incaricate di supportarne l'uso coraggioso (sul punto si rinvia allo scritto di Berti).

Una seconda lezione: l'amministrazione condivisa non costituisce una dimensione parallela, una superfetazione, dell'amministrazione attiva, ma deve essere integrata nel fare amministrazione, nel fare politiche pubbliche.

Si tratta, forse, della sfida più grande sul piano dell'amministrazione attiva, raccolta in modo consapevole dai legislatori regionali, seppure con stili e forme diverse (si rinvia al primo capitolo, par. 1). Innanzitutto, attraverso il riconoscimento della possibilità per le amministrazioni, una possibilità stimolata e promossa, di fare ricorso alle forme di amministrazione condivisa nell'ambito dei processi complessi di costruzione delle politiche

pubbliche, anche collegandoli tra loro e modellandoli in più sequenze e fasi, ma comunque portandoli all'interno delle procedure di programmazione, pianificazione e decisionali 'ordinarie'. Da questo punto di vista, vengono in rilievo le norme regionali che disciplinano i meccanismi di apertura e chiusura dei segmenti di amministrazione condivisa, la loro autonomia o dipendenza, la loro valenza istruttoria o finale. Insomma, *le norme sulla grammatica dell'azione amministrativa condivisa*. Una grammatica ulteriormente sviluppata alla scala regolamentare, alla scala locale e delle singole amministrazioni.

Vi è, però, di più: in alcune leggi regionali (si veda, ad esempio, quella dell'Emilia Romagna) sembra emergere la volontà di trasformare le forme di amministrazione condivisa in veri e propri moduli *prêt-à-porter*, utilizzabili per trasformare, da dentro, il fare amministrazione. Si tratta di una sfida che apre all'amministrazione condivisa nuovi orizzonti, di ordine generale e sistematico, proiettandola lontano da dove era e da dove è oggi.

Lezioni apprese sul piano organizzativo (e di governance)

La prima: l'amministrazione condivisa richiede un salto di complessità organizzativa, nel quadro di ecosistemi di governance complessi.

L'amministrazione condivisa richiede molti salti di complessità[13] in termini organizzativi. Va, però, chiarito che questi salti di complessità non riguardano le istituzioni pubbliche, quanto anche gli ETS, peraltro già significativamente sfidati sul punto dal CTS. Inoltre, nella misura in cui l'amministrazione condivisa riguarda le politiche pubbliche, è inevitabile che questo salto di complessità organizzativa investa gli ecosistemi di governance complessi[14]. Da questo punto di vista, l'attenzione deve andare alle strutture di collegamento e raccordo attraverso le quali 'si muove' l'amministrazione condivisa (rispetto alle quali svolge un ruolo chiave l'autonomia organizzativa e procedimentale di regioni, enti locali e amministrazioni). Come felicemente teorizzato sul finire degli anni '60[15], la dimensione organizzativa si estende agli snodi procedimentali e ai partenariati; oggi, ai network e agli ecosistemi, siano essi trasferiti, o meno, nell'ambiente digitale e piattafor-

[13] La felice espressione è di M. Magatti, *La libertà nella supersocietà*, in «Pandora Rivista», 1/2023.

[14] Sul concetto di governance cfr. M. Shapiro, *Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance*, in «Indiana Journal of Global Legal Studies», vol. 8, iss. 2, pp. 369-377.

[15] G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968.

mizzati[16]. Emblematico, in proposito, il caso della cooperativa sociale "Teatro Stabile di Bergamo" esaminata da Marucci, la quale ha di fatto assunto il ruolo di struttura organizzativa di raccordo tra PA e società civile.

La convinzione personale è che da queste infrastrutture, da questa ingegneria per l'amministrazione condivisa, dipenda molto della sua sostenibilità e successo. Le prime norme regionali in materia cominciano a delineare, seppure a fini di monitoraggio regolatorio, una dimensione infrastrutturale di fondo entro cui dovranno muoversi le singole esperienze di amministrazione condivisa locali, contribuendo così ad innescare un processo di conoscenza collettiva esperienziale e sperimentale sull'amministrazione condivisa.

La seconda: il salto di complessità organizzativo richiesto (d)all'amministrazione condivisa deve essere inclusivo e aperto (l'amministrazione condivisa va condivisa!)

Si tratta di una affermazione che corre il rischio di risultare quantomeno non in perfetta sintonia con la legalità costituzionale, come interpretata e restituita dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020, che ha dato l'abbrivio all'amministrazione condivisa nelle forme del CTS, liberandola da una serie di condizionamenti normativo-istituzionali-culturali (significativi i dati quantitativi e le analisi contenute nel lavoro di Razetti-Vesan che mettono in evidenza una crescita anche qualitativa dell'amministrazione condivisa dopo il CTS). Eppure, ciò che emerge dalla normatività regionale e dalla prassi, ed è questa la lezione appresa, è che l'amministrazione condivisa non è un fatto riservato, un club, per sola amministrazione e soggetti del TS. Anzi, quanto più le forme di amministrazione condivisa si fanno articolate ed escono dal CTS, tanto più esse si aprono alla partecipazione e al contributo di soggetti 'altri' rispetto agli ETS: enti non profit, soggetti della società civile, imprese. Questa apertura si declina diversamente a seconda del contesto normativo, della presenza o meno di una normativa regionale o di regolamentare abilitante, dei vincoli di inclusività imposti dalla normativa di settore, del format di amministrazione condivisa e degli obiettivi per esso perseguiti, del modo in cui questo si articola, per fasi e segmenti funzionalmente distinti, del contesto sociale, economico e politico-istituzionale di riferimento (si veda il contributo di Rezetti e Vesan).

La terza: il salto di complessità organizzativo richiesto (d)all'amministrazione condivisa richiede una regia e dei registi (a volte esterni all'amministrazione).

L'amministrazione condivisa deve funzionare come un vero e proprio laboratorio di design sul piano della creazione delle politiche pubbliche, della

[16] B. L. Boschetti, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello government as a platform*, in A. Lalli (a cura di*), L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022, 1-30

programmazione, progettazione, della definizione di partenariati e reti per la messa in comune di conoscenze, informazioni, risorse e strategie operative. Ebbene, le esperienze osservate dimostrano che, sulla scia di indicazioni già presenti nelle LG ministeriali del 2021, affinché l'amministrazione condivisa sia tutto questo, si rivela fruttuoso l'inserimento di elementi filtranti, di facilitatori, cui affidare la costruzione e la regia del palcoscenico su cui si svolge l'esperienza di amministrazione condivisa, per una delega di potere effettiva e per un *capacity building* adeguato (su questo, Marucci). Nuovi protagonisti che divengono, essi stessi, parte del processo di amministrazione condivisa e della sua complessità, influenzandone il funzionamento e le dinamiche (da questo punto di vista rivelatori gli studi di M. Hallsworth[17]).

A questo proposito, la ricerca empirica qui raccolta si dimostra utile a comprendere le diverse modalità attraverso cui questa regia viene attivata, le ragioni sottese, a comprenderne gli impatti sulle dinamiche e sui risultati, a svelare i rischi di cattura e il potenziale di innovazione sul piano dello sviluppo di pratiche-modello e di tecniche per l'amministrazione condivisa. Certamente, va sottolineato l'emergere di vere e proprie nuove professionalità e di soggetti, anche strutturati, con competenze specifiche in tema di pratiche di *participatory governance* (sul punto Marucci), cui le amministrazioni affidano la regia dell'amministrazione condivisa. È anche interessante notare come lo stesso TS possa svolgere, e di fatto svolga, questo ruolo, anche e soprattutto quando non coinvolto in prima battuta nei percorsi di amministrazione condivisa (sul punto, specificamente, Boschetti- Macdonald, Marucci e Caltabiano).

Una quarta lezione: *il salto di complessità organizzativo richiesto (d) all'amministrazione condivisa abbraccia anche le forme partecipativo-democratiche (con impatto positivo sul buon funzionamento dell'amministrazione condivisa)*

Questa lezione tocca un punto vasto, vastissimo, eppure centrale. Siamo messi davanti alla sfida di un circuito virtuoso, che può aiutare a recuperare il senso civico e una cultura del senso civico in seno alle istituzioni. Le leggi regionali mostrano di riconoscere la necessità di inserire la promozione dell'amministrazione condivisa in un quadro politico-democratico rinnovato, arricchito dalla presenza della società civile e delle formazioni sociali che ne sono espressione, di creare nuove sedi per dare rappresentanza e voci a questa ricchezza, una ricchezza di visioni, ma anche di saperi. Attorno a questo, non meno importanti, nascono circuiti di diffusione e conoscenza della

[17] M. Hallsworth, *A Manifesto for applying behavioural science*, 2023, disponibile all'indirizzo https://www.bi.team/wp-content/uploads/2023/04/BIT_Manifesto.pdf.

prassi dell'amministrazione condivisa, per la creazione di un vero e proprio sapere comunitario condiviso, capace di creare fiducia, un laboratorio permanente di design delle politiche pubbliche. Come dimostra l'indagine di tipo esplorativa di Caltabiano, l'amministrazione condivisa può costituire, talvolta inaspettatamente, un potente esercizio partecipativo *esperienziale* di democrazia deliberativa.

Lezioni apprese sul piano culturale

La prima: l'amministrazione condivisa richiede un salto di complessità culturale, innanzitutto in funzione della capacità di design e trasformativa.

Credo sia chiaro, questo punto, che l'amministrazione condivisa richiede e segna un "cambio di passo", che è soprattutto legato alla cultura del design delle politiche pubbliche. Un salto culturale che deve essere ecosistemico, dentro e fuori la PA.

I dati quantitativi sulla co-programmazione (si veda Razetti-Vesan) ci dicono che qualcosa si sta muovendo, ma che il cambiamento è ancora troppo poco, o che, semplicemente, è troppo presto per parlare di un salto di complessità culturale. Troppo poche le co-programmazioni, troppo poche le co-programmazioni in settori diversi da quello sociale, in cui si è sviluppata a partire dalla l. 328/2000. Troppe le co-progettazioni formali e appiattite sullo schema delle procedure ad evidenza pubblica e sulle dinamiche selettive e competitive che le animano (su questo Berti e Marucci). Un eccesso di formalismo che svela la mancanza di una vera e propria cultura di design, dentro e fuori all'amministrazione. Ovviamente, rispetto a questo è centrale puntare sul rinnovamento della cultura dei funzionari dell'amministrazione, e, a monte dei protagonisti politici. Parimenti, è indispensabile la collaborazione e la fiducia tra dimensione politica e amministrativa: nel decidere cosa si vuole e cosa ci si aspetta dall'amministrazione condivisa; nel decidere che cosa si è disposti a cambiare, a cedere, a delegare, a mettere in campo, affinché essa funzioni (si vedano i lavori di Rezetti-Vesan e Marucci)..

Questo salto culturale vale anche per la co-programmazione, seppure essa possa apparire, per destinazione funzionale e vocazione normativa, uno strumento di *design*: come sottolineano Rezetti e Vesan, l'allontanamento dallo *status quo ante* dipende, infatti, "dall'esistenza, nonché della percezione, delle trasformazioni effettivamente prodotte grazie al ricorso alla co-programmazione, tanto in termini di processo quanto di prodotto", tanto più se si tiene in considerazione che l'amministrazione condivisa muta il sistema collaudato di incentivi alla collaborazione che danno forma alle arene di *policy-making* locale per la realizzazione delle politiche sociali.

La seconda: il salto di complessità culturale richiede di abilitare e sviluppare meccanismi di rendicontazione, valutativi e conoscitivi per una cultura dell'amministrazione condivisa

L'amministrazione condivisa soffre di alcuni gap culturali dell'amministrazione italiana. Nonostante l'impulso dato dalle legislazioni regionali, le esperienze osservate dimostrano un ritardo significativo nello sviluppo e uso di tecniche di valutazione di impatto. A questo si sommano complessità di rendicontazione legate a un eccesso di burocrazia, allo scarso coordinamento dei finanziamenti pubblici e privati disponibili, che ostacola la loro messa a sistema dentro i percorsi di amministrazione condivisa. Permangono, dunque, degli ostacoli strutturali che, pur eretti a difesa dei principi di imparzialità e legalità, denotano una distanza culturale e una inadeguatezza rispetto alla complessità delle politiche pubbliche contemporanee. Anche rispetto a questi temi, l'amministrazione condivisa può divenire l'occasione, il motore, per un salto di complessità culturale (riporta Marucci: "la sfida vera è riuscire a fare dei progetti sufficientemente flessibili […] devi essere in 'coprogettazione permanente', […] fare un lavoro contemporaneamente, sia di realizzazione del progetto ma anche di ricerca-azione").

La terza: serve un salto di complessità culturale sul piano degli incentivi (anche economici) alla collaborazione e alla condivisione

I nuovi modelli di amministrazione condivisa cambiano i meccanismi incentivanti finora collaudati. Emergono nuovi meccanismi incentivanti direttamente collegati a vantaggi informativi e alla possibilità di contribuire a plasmare il design delle politiche pubbliche (e dunque le opportunità per il terzo settore). Come scrivono Rezetti e Vesan, l'interesse a partecipare da parte del TS, diventa ancora più immediato quando la co-programmazione è orientata non solo all'individuazione dei bisogni, ma, molto più pragmaticamente, alla definizione dei criteri che poi orienteranno l'effettiva *allocazione* di queste ultime. In altri contesti, in cui i criteri di allocazione delle risorse non sono oggetto diretto della co-programmazione, prendere parte ai tavoli di lavoro può comunque essere un'occasione per i soggetti del Terzo settore per acquisire tempestivamente indicazioni utili sugli orientamenti che l'Amministrazione intenderà seguire nei vari ambiti di interesse. Meccanismi incentivanti che, dunque, dipendono dall'uso concreto che si fa dell'amministrazione condivisa.

Al di là di questi profili, credo valga però la pena di riflettere anche sugli incentivi di carattere economico, sul rapporto fra gratuità, lucratività e non lucratività, e, più in generale, sui costi delle politiche pubbliche[18]: un tema

[18] Per tutti, L. GALLO, *L'evoluzione dell'"amministrazione condivisa", in Dal non profit al Terzo settore: una riforma in cammino*, in 2° rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia (Terzjus report 2022), Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 127 e ss.

delicato, quanto urgente, utile a smascherare le ipocrisie che ancora si celano dietro e dentro l'amministrazione condivisa.

Certamente, non potranno farsi grandi passi in avanti fino a che l'amministrazione condivisa rimarrà appiattita dentro una distorsiva idea di non onerosità, che non tiene conto degli altissimi costi, anche economici, richiesti dalla partecipazione collaborativa (in termini di tempo, risorse e capitale umano, informazioni, conoscenze, esperienza). Con l'amministrazione condivisa aumentano, infatti, il livello e la qualità della partecipazione, ma anche il grado di competenze richieste, rispetto a meccanismi decisionali di tipo top-down o alle gare competitive.

Parimenti, non potranno farsi grandi passi in avanti fino a che l'amministrazione condivisa rimarrà appiattita (con l'ausilio della giurisprudenza amministrativa, come dimostra Berti) dentro una idea di rigida gratuità dell'attività resa dagli ETS, ridotta al rimborso di spese documentate, sempre con l'obiettivo di marcare con questo la distanza con il mondo dei contratti pubblici e giustificare il trattamento preferenziale accordato al TS[19] e senza tenere in considerazione l'ontologia funzionale e relazionale dei modelli di amministrazione condivisa.

Al riguardo, è necessario porsi (e rispondere a) alcuni interrogativi di fondo ineludibili: fino a quando potremo continuare a sostenere la non onerosità dei percorsi democratico-partecipativi, anche, e soprattutto, se di natura procedimentale, finalizzati al design comunitario delle politiche pubbliche? Siamo siamo davvero sicuri che la rigida gratuità, per come oggi declinata, sia imposta dall'alterità di cui l'amministrazione condivisa è portatrice, ossia, come afferma la Corte costituzionale, l'essere espressione di un modello di relazione che non segue lo schema sinallagmatico *do ut des*? Davvero è *la gratuità*, anziché la *non lucratività*, a costituire l'unico modo per uscire dallo schema sinallagmatico e con il quale 'assolvere' l'amministrazione condivisa? E davvero, c'è bisogno di 'assolvere' l'amministrazione condivisa, quando è evidente che essa *può* operare come fucina creativa delle politiche pubbliche, tanto in chiave strategica che operativa?

Insomma, è giunto il tempo anche per un salto di complessità culturale sul finanziamento delle politiche pubbliche e, più in generale, sugli incentivi alla progettualità comunitaria. Un modo, anche questo, di prendere sul serio l'amministrazione condivisa e la novità di cui è portatrice.

[19] Sul punto, 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 3° *Rapporto sullo rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia* (Terzjus Report 2023), Napoli, Editoriale Scientifica, p.91 e ss, dove l'A. mette in evidenza la traslazione, ai modelli dell'art. 55, dei criteri giurisprudenziali elaborati a livello europeo e italiano per le convenzioni di cui all'art. 56-57.

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

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. Dirigente delle ACLI e Consigliere di Amministrazione di Terzjus – Osservatorio di Diritto del Terzo Settore, è anche giornalista pubblicista, scrittore, bloggista 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.

Chiara Cavallaro. Tecnologa presso l'ISSiRFA CNR. Laureata in Economia e Commercio si è occupata di sviluppo locale, politiche regionali per l'innovazione, e si occupa di ricerca su economia solidale, beni comuni, patti di collaborazione, monete complementari.

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.

Luca Giachi. Tecnologo presso l'ISSiRFA CNR. Laureato in sociologia, e dottorato in psicologia di comunità. Negli anni si è occupato di salute mentale, processi referenziali nelle organizzazioni pubbliche, beni comuni, patti di collaborazione, monete complementari.

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.

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.

Francesca Proia. Tecnologa presso l'ISSiRFA CNR. Laureata in Sociologia con dottorato in Metodologia delle Scienze sociali, svolge attività di ricerca sulle politiche regionali in particolare relativamente al contrasto alla violenza contro le donne, amministrazione condivisa e processi di formalizzazione di pratiche informali, tra cui beni comuni, patti di collaborazione, monete complementari. Cura anche l'implementazione della banca dati LARA – Leggi e Atti Regionali Antiviolenza (https://lara.viva.cnr.it/).

Federico Razetti. Dottore di ricerca in scienza politica. È stato ricercatore presso Percorsi di Secondo Welfare e assegnista di ricerca all'Università degli Studi di Milano e all'Università della Valle d'Aosta. Attualmente è assegnista presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. È membro del comitato di redazione della rivista *Politiche Sociali/Social Policies*.

Patrik Vesan. Professore associato di Politiche sociali e del lavoro presso l'Università della Valle d'Aosta. È co-direttore della rivista *Politiche Sociali/Social Policies* edita dal Mulino, consigliere nazionale di Assifero, Segretario generale della Fondazione comunitaria della Valle d'Aosta.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2024
dalla *Grafica Elettronica* – Napoli (NA)